



Sentencia SU235/16

Referencia: expediente T-3.098.508

Asunto: Acción de tutela instaurada por la Asociación Colombiana Horizonte de Población Desplazada “ASOCOL” de Familias Desplazadas del municipio de Piedecuesta contra el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el INCODER Nacional y el INCODER territorial (Valledupar).

Procedencia: Juzgado Décimo Civil del Circuito de Bucaramanga.

Magistrada Ponente:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., doce (12) de mayo de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada María Victoria Calle Correa, quien la preside, y los Magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la sentencia de tutela proferida el 22 de abril de 2015 por el Juzgado Décimo Civil del Circuito de Bucaramanga. El asunto fue conocido inicialmente por la Corte Constitucional por remisión que realizó el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, según lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. El 30 de junio de 2011, la Sala de

Selección Número Seis de Tutelas de esta Corporación lo seleccionó para revisión¹.

2. Posteriormente, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, a través de Auto del 24 de noviembre de 2014, declaró la nulidad de todo lo actuado en el proceso de la referencia desde el auto admisorio de la demanda, excepto de las pruebas aportadas. En efecto, la Corte consideró que no se habían garantizado los derechos fundamentales a la defensa y contradicción de Fiduciaria Davivienda, en su calidad de vocera del fideicomiso “Dolce Vista”, tercero con interés legítimo en el resultado del proceso.

3. En consecuencia, ordenó la remisión del expediente al juez de primera instancia, a saber, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, para que vinculara a Fiduciaria Davivienda. Igualmente, ordenó que una vez se agotara el trámite de instancias, se devolviera el expediente a la Magistrada Sustanciadora para su revisión.²

4. La Sala Civil – Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga dictó sentencia el 5 de febrero de 2015. Así, negó las pretensiones de la acción de tutela, por cuanto i) el INCODER ya había expedido los actos administrativos solicitados por ASOCOL en los procedimientos de clarificación y recuperación de bienes baldíos, y ii) las pretensiones de los accionantes debían solicitarse en el marco del procedimiento administrativo de clarificación y recuperación de la propiedad regulado en la Ley 160 de 1994, o el proceso judicial cuya finalidad es la restitución de tierras a víctimas del conflicto armado, consagrado en la Ley 1448 de 2011.

5. El accionante interpuso el recurso de apelación, el cual fue resuelto por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia mediante providencia del 26 de marzo de 2015. Dicha Corporación declaró la nulidad de todo lo actuado a partir del auto admisorio de la acción de tutela, por considerar que el juez competente para el análisis del caso, en primera instancia, era el juez del circuito, y ordenó remitir el expediente a la Oficina de Reparto para su respectiva asignación.

6. El Juzgado Décimo Civil del Circuito de Bucaramanga, al cual correspondió el análisis del caso, profirió sentencia el 22 de abril de 2015³. El juez denegó por improcedente la acción de tutela por considerar que los accionantes contaban con mecanismos administrativos y judiciales idóneos para solicitar sus pretensiones, a saber, aquéllos previstos por el Legislador en las Leyes 160 de 1994 o 1448 de 2011, según correspondiera.

¹ Folios 1 a 7 del Cuaderno No. 1 de Revisión de la Corte Constitucional.

² Folios 598 a 600 del Cuaderno No. 1 de Revisión de la Corte Constitucional.

³ La sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Décimo Civil del Circuito de Bucaramanga, mediante la cual se declaró improcedente la acción de tutela iniciada por ASOCOL contra el INCODER y otros, se encuentra en los folios 58 a 65 del Cuaderno No. 3 de primera instancia (amarillo).

7. El expediente fue remitido directamente al despacho de la Magistrada Sustanciadora, de conformidad con lo dispuesto en el numeral cuarto del Auto del 24 de noviembre de 2014, proferido por la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional (ahora Sala Quinta de Revisión), en el que se dispuso:

“CUARTO-. Una vez se dicten las respectivas sentencias de instancia, se enviará el expediente al despacho de la magistrada sustanciadora para su revisión”.

ANTECEDENTES

El 8 de abril de 2011⁴ el señor Fredy Antonio Rodríguez Corrales, en calidad de representante legal de la Asociación Colombiana Horizonte “ASOCOL” de Piedecuesta, presentó acción de tutela para la protección de los derechos a la vida, igualdad, honra, paz, trabajo, seguridad social y vivienda digna de los miembros de la mencionada asociación.

En tanto la presente acción de tutela hace referencia a un presunto desplazamiento del cual las familias campesinas asociadas en ASOCOL fueron víctimas, la Sala explicará sumariamente los antecedentes relacionados con los conflictos territoriales en la Hacienda Bellacruz. Posteriormente, se reseñarán los hechos y pretensiones narrados por el accionante en el escrito de tutela.

Antecedentes relacionados con el predio Bellacruz y el procedimiento de clarificación de la propiedad adelantado por el INCODER.

1. El predio rural denominado “Hacienda Bellacruz”, con un área aproximada de nueve mil (9000) hectáreas, ubicado en los municipios de Pelaya, La Gloria y Tamalameque, en el departamento del Cesar, fue conformado entre los años 1934 y 1970 por los señores Alberto Marulanda Grillo y Cecilia Ramírez de Marulanda mediante el englobe de un conjunto de predios.

2. Los predios que conformaban la referida hacienda fueron obtenidos por parte de la Familia Marulanda a través de diversos actos jurídicos, a saber: i) adjudicaciones efectuadas por los Ministerios de Obras Públicas y Agricultura, ii) compraventas efectuadas al Banco Real de Canadá, iii) otros que incluían sabanas comunales⁵.

3. El apoderado de los accionantes señaló que en 1986, varias familias campesinas se asentaron en predios baldíos de la Hacienda Bellacruz, y explotaron económicamente la tierra a través del cultivo⁶

⁴ Cuaderno 1, Folios 477 a 514, en el que se encuentra la acción de tutela formulada por los accionantes.

⁵ Tal y como lo afirma el INCODER en el documento denominado “Preguntas y respuestas sobre la Intervención del INCORA y del INCODER en el predio rural “Hacienda Bellacruz”, hoy “Hacienda La Gloria”, aportado al expediente de tutela.

⁶ Tal y como lo relata el accionante en el acta de 26 de noviembre de 2010, firmada por representantes de ASOCOL, el Gobierno municipal de La Gloria y el INCODER – Cesar. Folios 175 a 181 del Cuaderno No. 1 del proceso de tutela.

4. Asimismo, indicó que en 1987, los señores Carlos Arturo Marulanda⁷ y Francisco Alberto Marulanda, hijos de Alberto Marulanda Grillo y Cecilia Ramírez de Marulanda, ordenaron ejecutar actos de violencia en contra de las familias asentadas en los predios de la Hacienda Bellacruz, y generaron recurrentes desalojos. Estos desalojos contaron con la anuencia de la fuerza pública, la cual instauró una unidad militar en la Vereda “Vistahermosa”, dentro de la Hacienda Bellacruz, bajo el argumento de proteger los predios, pues se encontraban en una zona de reserva forestal de acuerdo con lo establecido en un acto administrativo proferido por el INDERENA⁸. Sin embargo, a juicio del apoderado de los accionantes, los referidos predios no constituían una reserva forestal, pues la Familia Marulanda Ramírez, para el momento, explotaba la tierra con cultivos de arroz.

5. Para el año de 1989, un gran número de familias campesinas ocupaban pacíficamente algunos de los predios ubicados en la Hacienda Bellacruz, que presuntamente tenían el carácter de baldíos⁹. Dicha ocupación siguió generando reacciones violentas de la Familia Marulanda Ramírez en contra de los campesinos, quienes fueron desalojados.

6. Por razón del desplazamiento efectuado en 1989, las familias de campesinos ocuparon pacíficamente las oficinas del INCORA en el municipio de Pelaya durante varios meses, y requirieron una solución al problema de tierras en la Hacienda Bellacruz. En particular, reclamaron la adjudicación de los predios que consideraban baldíos de la Hacienda Bellacruz, para explotarlos económicamente.

7. El INCORA decidió iniciar negociaciones para comprar algunos de los predios de la Hacienda Bellacruz a la Familia Marulanda Ramírez, con el objetivo de adjudicárselos posteriormente a los campesinos. Así, la Familia Marulanda Ramírez, que en un principio se negaba a negociar los predios de la Hacienda Bellacruz, accedió a vender algunos predios para que fueran entregados a los campesinos. Sin embargo, condicionó la respectiva venta a la elección de los predios que se negociarían.

Pese al acuerdo entre el INCORA y la Familia Marulanda Ramírez, la entidad no compró las tierras inmediatamente, pues argumentó que debía estudiar los títulos de dominio de los predios ofrecidos.

8. El apoderado de los accionantes sostuvo que el 7 de agosto de 1989, las familias de campesinos desplazados ocuparon el predio denominado *San*

⁷ El señor Carlos Arturo Marulanda, hijo de Alberto Marulanda Grillo, se desempeñó como Ministro de Desarrollo durante el periodo presidencial de Virgilio Barco, y Embajador ante Bélgica, la Unión Europea y Luxemburgo entre 1991 y 1997.

⁸ Tal y como se narra en el acta del 26 de noviembre de 2010 citada previamente. Asimismo, el acto administrativo que declaraba 445 hectáreas de la zona como de reserva forestal es la Resolución No. 54 del 15 de abril de 1987, proferida por el INDERENA. Ésta puede ser consultada en el siguiente link: <http://www.verdadabierta.com/documentos/negocios-ilegales/tierras/804-parte-1-bellacruz-2-resolucin-0054-del-15-de-abril-de-1987-del-inderena-sobre-reserva-forestal>

⁹ Ello se relata en el acta de 26 de noviembre de 2010, suscrita por funcionarios del INCODER – Cesar, el municipio de La Gloria y las familias de campesinos desplazados.

Antonio (hoy “Vereda Caño Alonso”), ubicado en la Hacienda Bellacruz, por cuanto tuvieron conocimiento de que ese sería uno de los predios que se negociaría con la Familia Marulanda, y el cual sería objeto de titulación en su favor.

9. Debido a las solicitudes de las familias desplazadas, y a los cuestionamientos sobre la titularidad de los predios ubicados en la Hacienda Bellacruz¹⁰, el INCORA, a través de la Resolución No. 03948 del 6 de agosto de 1990, inició el procedimiento de clarificación de la propiedad¹¹ sobre dichos predios¹², actuación que fue inscrita en la anotación No. 16 del folio de matrícula inmobiliaria del predio Bellacruz.

Para el momento, la propietaria inscrita de la Hacienda Bellacruz era la sociedad M.R. de Inversiones Ltda, la cual pertenecía la Familia Marulanda Ramírez¹³.

10. En el marco del procedimiento de clarificación de la propiedad, el INCORA realizó una inspección ocular el 31 de mayo de 1991¹⁴. En ésta identificó que sobre los predios denominados *Potosí, Caño Negro, Los Bajos, San Simón, Venecia, María Isidra y San Miguel*, con una extensión de mil quinientas (1500) hectáreas, no se acreditó el derecho de dominio frente al Estado en los términos del artículo 3º de la Ley 200 de 1936¹⁵.

11. En consecuencia, mediante Resolución No. 01551 del 20 de abril de 1994, el INCORA declaró que los predios denominados *Potosí, Caño Negro, Los Bajos, San Simón, Venecia, María Isidra y San Miguel*, ubicados en la Hacienda Bellacruz, eran baldíos, toda vez que la Familia Marulanda Ramírez no acreditó propiedad privada sobre éstos desde el 7 de abril de 1917, de acuerdo con los requisitos consagrados en el artículo 3º de la Ley 200 de 1936¹⁶. Así, mencionó la entidad:

¹⁰ Tal y como lo afirma el INCODER en el documento denominado “*Preguntas y respuestas sobre la Intervención del INCORA y del INCODER en el predio rural “Hacienda Bellacruz”, hoy “Hacienda La Gloria”*”, aportado al expediente de tutela.

¹¹ La finalidad del procedimiento de clarificación era determinar cuáles predios habían salido del dominio del Estado, por acreditarse sobre éstos propiedad privada de acuerdo con lo consagrado en la Ley 200 de 1936, y cuáles, por el contrario, tenían naturaleza baldía.

¹² Para la época, la referida hacienda se identificaba con el folio de matrícula inmobiliaria No. 196-0001038 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Aguachica – Cesar, y tenía una extensión aproximada de nueve mil (9000) hectáreas.

¹³ La sociedad M.R. de Inversiones fue constituida mediante las Escrituras Públicas No. 182 y 183 del 30 de octubre de 1970 y 206 del 26 de diciembre de 1970, otorgadas en la Notaría Única de Tamalameque.

¹⁴ El acta de inspección ocular se encuentra en los folios 55 a 63 del Cuaderno No. 1 de primera instancia.

¹⁵ La mencionada norma consagraba:

*“ARTICULO. 3.- Acreditan propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, y en consecuencia desvirtúan la presunción consagrada en el Artículo anterior, fuera del título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, los títulos inscritos otorgados con anterioridad a la presente ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria”*¹⁵.

Lo dispuesto en el inciso anterior sobre prueba de la propiedad privada por medio de títulos inscritos, otorgados entre particulares con anterioridad a la presente ley, no es aplicable respecto de terrenos que no sean adjudicables, estén reservados, o destinados para cualquier servicio o uso público”.

A su vez, la prescripción extraordinaria para la época, según lo consagrado en el artículo 2532 del Código Civil, era de veinte (20) años.

¹⁶ La Resolución No. 1551 del 20 de abril de 1994, mediante la cual se resuelve el procedimiento de clarificación de la propiedad de los predios que conformaban LA “Hacienda Bellacruz”; proferida por el

“ARTÍCULO TERCERO: Declarar que los títulos aportados sobre los predios rurales denominados LOS BAJOS, CAÑO NEGRO, SAN SIMÓN, VENECIA, POTOSÍ, MARÍA ISIDRA y SAN MIGUEL, ubicados en jurisdicción de los municipios de LA GLORIA, PELAYA y TAMALAMEQUE, departamento del CESAR, son insuficientes porque no acreditan dominio frente al Estado conforme a la Ley 200 de 1936 (...)” (Subraya y negrilla fuera del texto)

Igualmente, en la parte motiva del mencionado acto administrativo, la entidad específicamente señaló que dichos predios eran baldíos, así:

“Ahora bien, respecto de los terrenos denominados LOS BAJOS, CAÑO NEGRO, SAN SIMON (sic) VENECIA, POTOSÍ Y SAN MIGUEL, deberá expresarse que su titularidad no es suficiente para acreditar dominio privado y por lo tanto se consideran terrenos baldíos” (Subraya y negrilla fuera del texto)

12. Sin embargo, en el mismo acto administrativo declaró que los predios denominados *La Mata, Bellacruz, RHIN, Monte Líbano, Caño Ciego, La Ceiba, La Aguardientera, San Juan, El Clavo, Alonso, El Edén, Tapias y Pajal*, que también hacían parte de la Hacienda Bellacruz, eran de propiedad privada. En efecto, el INCODER manifestó que sobre estos predios sí se había probado el derecho de dominio de conformidad con la Ley 200 de 1936¹⁷.

13. La Familia Marulanda Ramírez no interpuso ningún tipo de recurso contra la Resolución No. 1551 del 20 de abril 1994, razón por la cual dicho acto administrativo quedó en firme.

14. Paralelamente, el 2 de mayo de 1995, el INCORA compró a la Familia Marulanda Ramírez los predios denominados *San Antonio, Santa Helena, Los Cacaos y San Carlos*, para posteriormente entregarlas a las familias campesinas asentadas en la Hacienda.¹⁸

15. En consecuencia, las familias desplazadas se asentaron en los predios denominados *San Antonio y San Carlos*, bajo la condición de que les fueran titulados los mencionados predios. Sin embargo, el apoderado de los accionantes indicó que los campesinos no estaban de acuerdo con la adquisición de estos predios, puesto que reclamaban la adjudicación de los territorios baldíos de la Hacienda Bellacruz, los cuales se encontraban

INCORA se encuentra en los Folios 20 a 52 del Cuaderno No. 1 de Revisión (rojo) y 69 a 101 del Cuaderno No. 1 de primera instancia (rosado). En el artículo 3° de ésta, el INCODER declaró que no se acreditó el derecho de dominio sobre los predios Potosí, Caño Negro, Los Bajos, San Simón, Venecia, María Isidra y San Miguel, de la Hacienda Bellacruz, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 200 de 1936.

¹⁷ Ver artículo 2° de la Resolución No. 1551 de 1994 proferida por el INCODER.

¹⁸ Finalmente, la compra se efectuó a través de la Escritura Pública No. 1900 del 2 de mayo de 1995, mediante la cual M.R. de Inversiones Ltda vende al INCORA los predios Los Cacaos, San Antonio, San Carlos, La Plata, La Platica, Rompedero y Santa Helena, los cuales hacían parte de la antigua Hacienda Bellacruz. La escritura mencionada se encuentra en los Folios 362 a 370.

especificados en la Resolución No. 1551 de 1994 proferida por el INCORA. En este sentido, reclamaban que la totalidad de las setenta (70) familias desplazadas fuesen reubicadas en los predios baldíos.

16. El 13 de octubre de 1995, la sociedad M.R. de Inversiones Ltda. solicitó al INCORA la revocatoria directa del artículo 3° de la Resolución No. 01551 del 20 de abril de 1994, mediante la cual se declaraba que, presuntamente, los predios denominados *Potosí, Caño Negro, Los Bajos, San Simón, Venecia, María Isidra y San Miguel*, eran baldíos. La sociedad señaló que i) sí se aportaron títulos que acreditaban el derecho de dominio desde el año 1917, y que ii) en todo caso, el artículo 3° de la Resolución No 1551 de 1994 había perdido su fuerza ejecutoria, por cuanto el artículo 3° de la Ley 200 de 1936 había sido derogado por el artículo 111 de la Ley 160 de 1994.

16.1. En opinión del apoderado de la sociedad M.R. de Inversiones, el fundamento de derecho de la Resolución No. 1551 de 1994 había desaparecido por razón de la derogatoria del artículo 3° de la Ley 200 de 1936. En este sentido, para determinar el lapso de ocupación de los baldíos, el INCODER debió aplicar el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, norma que dispone:

“ARTÍCULO 48. De conformidad y para efectos de lo establecido en los numerales 14, 15 y 16 del artículo 12 de la presente Ley, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, previa obtención de la información necesaria, adelantará los procedimientos tendientes a:

1. Clarificar la situación 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.

*A partir de la vigencia de la presente Ley, para acreditar propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, se requiere como prueba el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, **o los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de esta Ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria.** (...)”*

16.2. A juicio de la sociedad M.R. de Inversiones, sí se había probado el derecho de dominio sobre los bienes en un periodo de veinte (20) años con anterioridad a la expedición de la Ley 160 de 1994, razón por la cual debía revocarse el artículo 3° de la Resolución No. 1551 de 1994¹⁹.

17. El INCORA negó las pretensiones de la solicitud de revocatoria directa de la Resolución No. 1551 de 1994, mediante Resolución 01125 del 13 de marzo de 1996²⁰.

¹⁹ Al respecto, ver la parte considerativa de la Resolución No. 1125 del 13 de marzo de 1996, Folios 53 a 55 del Cuaderno No. 1 de revisión.

²⁰ La Resolución No. 1125 del 13 de marzo de 1996, resolvió negativamente la solicitud de revocatoria directa formulada contra la Resolución No. 1551 de 1994. El documento se encuentra en los Folios 102 a 117 del Cuaderno No. 1 de primera instancia (rosado) y 53 a 65 del Cuaderno No. 1 de Revisión (rojo).

17.1. La entidad arguyó que, en virtud del principio de irretroactividad de la ley, no era posible aplicar la Ley 160 de 1994 al caso analizado, por cuanto dicha norma había sido expedida con posterioridad al trámite administrativo de clarificación de la propiedad.

17.2. Adicionalmente, el INCORA señaló que la revocatoria directa no era un mecanismo idóneo para discutir la legalidad de los actos administrativos ejecutoriados, y, consecuentemente, suplir la falta de diligencia de las partes en la presentación de los recursos de ley. Así, subrayó que la sociedad M.R. de Inversiones no inició la acción de revisión contra el acto administrativo cuestionado oportunamente.

18. En consecuencia, la señora Cecilia Ramírez de Marulanda presentó una acción de revisión ante el Consejo de Estado en la que solicitó la nulidad de la Resolución No. 01551 del 20 de abril de 1994 proferida por el INCODER.

19. Sin embargo, el Consejo de Estado inadmitió la demanda mediante providencia del 28 de junio de 1996, al advertir que había caducado la acción de revisión²¹ en los términos de la Ley 160 de 1994. En consecuencia, las Resoluciones No. 01551 del 20 de abril de 1994 y 01125 del 13 de marzo de 1996, proferidas por el INCODER, conservaron su validez.

20. Por lo tanto, mediante la Resolución No. 1551 del 28 de junio de 1996, proferida por el INCODER, finalizó el procedimiento de clarificación de la propiedad sobre los predios que componían la Hacienda Bellacruz. El acto administrativo concluyó que en la referida hacienda existían siete (7) predios baldíos, denominados *Potosí, Caño Negro, Los Bajos, San Simón, Venecia, María Isidra y San Miguel*, con una extensión de mil quinientas (1500) hectáreas., así:

*“Ahora bien, respecto de los terrenos denominados **LOS BAJOS, CAÑO NEGRO, SAN SIMON** (sic) **VENECIA, POTOSÍ Y SAN MIGUEL**, **deberá expresarse** que su titularidad no es suficiente para acreditar dominio privado y por lo tanto **se consideran terrenos baldíos**”* (Subraya y negrilla fuera del texto)

Hechos y pretensiones relacionadas con el desplazamiento de las familias pertenecientes a ASOCOL.

1. El apoderado de los accionantes señaló que, a principios del año 1996, la familia Marulanda Ramírez conformó un grupo paramilitar liderado por el señor Francisco Alberto Marulanda²². Denunció que los predios denominados *Rompedero, La Plata y La Platica*, los cuales habían sido vendidos al

²¹ La providencia del Consejo de Estado se encuentra en los folios 105 a 115 del Cuaderno de revisión. Para la Corte, esta decisión tiene el carácter de “rechazo”.

²² Aportan recorte de prensa del periódico El Herald del 20 de mayo de 1998. En la noticia se informa sobre la captura de del jefe paramilitar Francisco Alberto Marulanda, con motivo de la investigación adelantada por presunta comisión de los delitos de homicidio y concierto para delinquir..

INCORA en 1995, fueron ocupados por paramilitares desde enero de 1996, quienes establecieron allí su base militar²³.

2. Indicó que en la noche del 14 de febrero de 1996, el mencionado grupo paramilitar, acompañado por el entonces administrador de la hacienda, armados y en camionetas, cometió múltiples atropellos contra las familias campesinas asentadas en la Hacienda y les impuso un plazo de cinco días “*para que abandonaran la tierra y se alejaran por lo menos unos 100 Km. de distancia, de lo contrario no respondían por sus vidas*”. Asimismo, manifestó que los referidos paramilitares violaron a algunas mujeres, quemaron las pertenencias de las familias campesinas y destrozaron sus cultivos.²⁴

3. Esta situación devino en el desalojo de un numeroso grupo de familias que para ese entonces ocupaban los predios de la Hacienda Bellacruz, sin que la Fuerza Pública hubiese intervenido a pesar de contar con bases militares, tanto dentro de la Hacienda Bellacruz como en los municipios de Tamalameque y en la carretera troncal de la costa, a pocos kilómetros del lugar²⁵.

Los hechos mencionados son descritos en la Sentencia del 18 de febrero de 2010, proferida por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso

²³ El apoderado de los accionantes lo relata en el acta de 26 de noviembre de 2010 suscrita con funcionarios del INCODER y del Gobierno municipal de La Gloria.

²⁴ Al respecto, ver noticias de prensa: “*Desplazados del Cesar regresan a sus tierras*” del diario El Colombiano, 15 de abril de 1996, Folio 31 del Cuaderno No. 1 del proceso de tutela de primera instancia.

²⁵ Ello se indica en la Sentencia de 18 de febrero de 2010, proferida por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, con número de radicación 20001-23-31-000-1998-03713-01(18436); Actor:Manuel Narvaez Corrales Y Otros Demandado: Nación – Ministerio de Defensa y otros (C.P. Mauricio Fajardo), mediante la cual se resolvió a favor de los accionantes, una acción de reparación directa, y se condenó al Estado por la omisión de protección de la población de la Hacienda Bellacruz. En la referida sentencia se probó la presencia de grupos paramilitares en la Hacienda Bellacruz, y de bases militares dentro y cerca del área, sin que se evitaran las violaciones a la vida allí cometidas. Así, menciona el Consejo de Estado que en folios 1 a 6 del cuaderno 2, se aportó un oficio dirigido al Alcalde Municipal de Tamalameque, de 15 de marzo de 1996, por un grupo de campesinos desplazados de la Hacienda Bellacruz. En éste, se denunció:

“Desde hace siete (7) meses constituimos comunidades campesinas asentadas de forma tranquila y pacífica en el predio rural ya referido, en donde hemos venido adelantando explotaciones agrícolas y ganaderas consistentes en maíz, sorgo, arroz, plátano, yuca, etc, y hemos construido a nuestras expensas viviendas de zinc y bareque, así como instalaciones para explotación ganadera y especies menores.

El día 14 de febrero de 1996 en horas de la noche penetraron a nuestras tierras grupos civiles armados autodenominándose como paramilitares, quienes ultrajaron verbal y físicamente a hombres, mujeres y niños campesinos e intimidándolos para que desocuparan la zona en un término no inferior a cinco días; también procedieron a quemar las viviendas construidas, destruyeron escuelas y se apoderaron de bienes y enceres de los campesinos ocupantes. De igual forma solicitaron en forma amenazante para que suministráramos información de los líderes de la comunidad. Estos hechos de despojo se prolongaron por cinco días, quedando gran parte de las pertenencias de los campesinos abandonadas en la hacienda. Los hechos arbitrarios e ilegales se prolongaron hasta el 18 de febrero del año en curso y como consecuencia de ello tuvimos que refugiarnos en los municipios aledaños ya citados, y desde esta fecha no hemos podido regresar a nuestros predios.

De esta situación descrita en esta querrela dimos oportuno aviso a los despachos de las personerías y alcaldías de los municipios de Pelaya, La Gloria, con el objeto de que ampararan nuestra posesión y derechos conculcados, sin que hasta la fecha hayamos tenido respuesta alguna, encontrándonos en una situación de desplazamiento por la violencia, careciendo de protección a la vida, hacinados y con grandes problemas de subsistencia ...”.

Administrativo del Consejo de Estado²⁶, que resolvió una acción de reparación directa y condenó al Estado por la omisión del deber de protección del derecho a la vida de la población de la Hacienda Bellacruz. El Consejo de Estado advirtió la presencia de grupos paramilitares en la Hacienda, y de bases militares dentro y cerca del área. En particular, resaltó el oficio dirigido al Alcalde Municipal de Tamalameque, del 15 de marzo de 1996, por un grupo de campesinos desplazados de la Hacienda Bellacruz²⁷. En éste, se denunció:

“El día 14 de febrero de 1996 en horas de la noche penetraron a nuestras tierras grupos civiles armados autodenominándose como paramilitares, quienes ultrajaron verbal y físicamente a hombres, mujeres y niños campesinos e intimidándolos para que desocuparan la zona en un término no inferior a cinco días; también procedieron a quemar las viviendas construidas, destruyeron escuelas y se apoderaron de bienes y enceres (sic) de los campesinos ocupantes. De igual forma solicitaron en forma amenazante para que suministráramos información de los líderes de la comunidad. Estos hechos de despojo se prolongaron por cinco días, quedando gran parte de las pertenencias de los campesinos abandonadas en la hacienda. Los hechos arbitrarios e ilegales se prolongaron hasta el 18 de febrero del año en curso y como consecuencia de ello tuvimos que refugiarnos en los municipios aledaños ya citados, y desde esta fecha no hemos podido regresar a nuestros predios.”(Subraya y negrilla fuera del texto)

4. Los campesinos desplazados de la Hacienda Bellacruz presentaron querellas policivas ante distintas autoridades de La Gloria, Tamalameque y Pelaya, las cuales fueron desestimadas. Por esta razón, algunos de los campesinos se desplazaron hasta la sede del INCORA en Bogotá y ocuparon sus instalaciones en señal de protesta.

5. En consecuencia, el INCORA y el Gobierno Nacional suscribieron diversos acuerdos con las familias campesinas, con el fin de solucionar la situación de seguridad y el acceso de éstas a sus tierras. En similar sentido, señalaron que se levantó un acta de verificación y seguimiento de inversión de dinero de la construcción de los campesinos desplazados de la Hacienda Bellacruz y una Propuesta de Retorno del 18 de marzo de 1996 a los predios baldíos ubicados en la Hacienda de Bellacruz.

Asimismo, se elaboró un acta de compromiso entre los campesinos asentados en la Hacienda Bellacruz y representantes del Gobierno Nacional, quienes se comprometieron a entregar Unidades Agrícolas Familiares (UAF) a los campesinos.

²⁶ Número de radicación 20001-23-31-000-1998-03713-01(18436); Actor: Manuel Narváez Corrales y Otros Demandado: Nación – Ministerio de Defensa y otros (C.P. Mauricio Fajardo),

²⁷ Contenido en los folios 1 a 6 del cuaderno 2 del proceso de reparación directa.

6. Así, a través de actas del 14 y 21 de marzo de 1996²⁸, las entidades gubernamentales se comprometieron a la recuperación de los predios baldíos denominados *Potosí, Caño Negro, Los Bajos, San Simón, Venecia, María Isidra y San Miguel* y a delimitarlos, para posteriormente adjudicarlos a las familias de desplazados de la Hacienda Bellacruz, en un número entre quince (15) y cuarenta (40) hectáreas por grupo familiar.

6.1. Así, en el acta del 14 de marzo de 1996 se acordó:

“Acta de compromiso entre los campesinos asentados en la Hacienda Bellacruz, situada en los municipios de Pelaya, La Gloria y Tamalameque, departamento del Cesar y funcionarios representantes del Gobierno Nacional.

El Gobierno Nacional en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, reitera su decisión de brindar con su capacidad la seguridad requerida por los campesinos desplazados de la Hacienda Bellacruz, en el sur del Cesar, a través de los Ministerios del Interior y de Defensa, para lo cual, se tomarán las medidas necesarias encausadas (sic) a proteger su vida, honra y bienes, dentro del más estricto respeto de los derechos humanos y con sujeción a la normatividad jurídica que regula la actuación de la fuerza pública.

Para tal efecto:

1. Garantizará el retorno de las familias desplazadas del área en cuestión, mediante el apoyo a los Alcaldes de los municipios de Pelaya, La Gloria y Tamalameque.

2. Ejercerá un estricto control para evitar la presencia de grupos armados ilegales en el área con la cooperación decidida de la población civil a la fuerza pública.

3. Efectuará inspecciones para verificar las actuaciones de la fuerza pública, de las cuales se rendirán informes a la Procuraduría y a la Defensoría del Pueblo en un término máximo de un mes.

(...)

En materia de tierras, el Gobierno Nacional, a través de las entidades correspondientes que en cada caso se citan, se compromete a:

(...)

²⁸ El acta se encuentra en los folios 118 a 120 del Cuaderno No. 1 de primera instancia. Señalan que las actas fueron firmadas por el viceministro del Interior del momento, la viceministra de Agricultura, la Directora del Programa de Atención de Desplazados. Asimismo, aportan recortes de prensa de los diarios El Espectador y El Colombiano que dan cuenta del desplazamiento al que fue sometido la población de campesinos ocupantes de la Hacienda Bellacruz, en Folios 2 a 8 y 37 a 41 del Cuaderno No. 1 del proceso de tutela de primera instancia.

2. Como quiera que mediante resolución número 01125 de Marzo 13 de 1996, al resolver el Recurso de Revocación Directa (sic) interpuesto por la Sociedad M.R. de Inversiones LTDA, el INCORA confirmó la decisión adoptada en el artículo tercero de la resolución número 1551 de Abril 20 de 1994, con lo cual siguen manteniendo la calidad de baldíos los lotes de terreno denominados LOS BAJOS, CAÑO NEGRO, SAN SIMÓN, VENECIA, POTOSÍ, MARÍA ISIDRA Y SAN MIGUEL, situados en los municipios de la Gloria, Pelaya y Tamalameque, los cuales procederá a titular el INCORA a los campesinos conforme al decreto número 2664 de 1994, en un plazo máximo de dos (2) meses”.

3. El INCORA, a través de una comisión mixta de funcionarios y representantes de los campesinos, adelantará en el término de dos (2) meses las gestiones encaminadas a replantear el tamaño de la UAF y el cupo técnico familiar de los predios adquiridos en la Hacienda Bellacruz, con el objeto de que, a través de la elaboración de proyectos productivos técnica y económicamente factibles, se logre una solución de tierras para el mayor número de familias ocupantes y dará prioridad a las diligencias que permitan expedir las resoluciones de adjudicación correspondientes”.²⁹ (Subraya y negrilla fuera del texto)

6.2. A su vez, el 12 de abril de 1996, Gobierno Nacional y las comunidades campesinas firmaron una adenda³⁰ de los acuerdos del 14 y 21 de marzo de 1996, en la que se indicó la obligación del Estado de garantizar el retorno de los campesinos desplazados de la Hacienda Bellacruz, a los predios baldíos. Así, manifestaron:

1. El gobierno nacional se compromete a garantizar el retorno de Bogotá a Pelaya (Cesar), el día 13 de abril bajo las más estrictas medidas de seguridad de las familias campesinas que han permanecido durante 32 días ocupando pacíficamente las oficinas del INCORA.

2. En Pelaya serán instalados en la Casa Campesina durante un lapso de 10 días, en la cual, el Ministerio de Defensa garantizará la seguridad a través de la Policía Nacional al mando del coronel JOSÉ C. CASTAÑEDA BLANCO, comandante de Policía del Cesar.

(...)

4. En un plazo de 10 días, el INCORA con el apoyo de la Gobernación del Cesar, realizarán la delimitación de los terrenos baldíos de la HACIENDA BELLACRUZ, para iniciar la construcción del Caserío Provisional de Desplazados.

²⁹ El artículo 38 de la Ley 160 de 1994 define la UAF como Unidad Agrícola Familiar, y : “ la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio ”

³⁰ La adenda a los acuerdos del 14 y 21 de marzo de 1996 se encuentra en los folios 122 a 124 del Cuaderno No. 1 de primera instancia.

5. *El retorno a la HACIENDA BELLACRUZ se realizará instalando un Caserío Provisional de Desplazados en los terrenos baldíos previamente delimitados, el cual será protegido por un pelotón de 36 soldados, 3 suboficiales y un oficial del Ejército Nacional, quienes se ubicarán a una distancia que garantice la seguridad de las 170 familias campesinas en retorno.*

6. *El INCORA se compromete a reubicar a las familias que no tengan cabida en los lotes baldíos en un término de dos (2) meses. La selección de fincas para este fin se realizará conjuntamente con las familias desplazadas”.*

7. Debido a la expectativa generada por los mencionados acuerdos, algunos campesinos decidieron retornar a los predios que venían ocupando, sin embargo, varios fueron asesinados en el año 1996³¹. En consecuencia, la mayoría de familias se abstuvieron de volver a los predios de la Hacienda Bellacruz por temor a las represalias de los grupos paramilitares, tal y como se reseña en el acta de 26 de noviembre de 2010, suscrita por funcionarios del Gobierno municipal de La Gloria, de INCODER y representantes de ASOCOL:

“El señor Fredy Rodríguez manifiesta que en 1996 los paramilitares eran comandados por Carlos Alberto Marulanda y Édgar Rodríguez alias “El Caballito”; en agosto desplazan y asesinan a una persona en la carretera (Élger Castilla) y expresan que a todo el que encontraran por la vía lo matarían; que no atentarían contra la vida de nadie dentro de la hacienda Bellacruz para no perjudicar al patrón (es decir, al señor Marulanda). Manifestó que a él dirigieron un atentado del que resultaron muertas 3 personas; pero que salió ileso... Estos hechos ocasionaron los desplazamientos continuados de muchas de las 70 familias; quedando (sic) haciendo resistencia aproximadamente 15 familias. Expresa que muchos de los 70 desplazados no declaraban ante acción social por miedo. En 1996 y 1997 sale la gran mayoría por presión de los paramilitares; los que quedaban, tuvieron que sufrir extorsiones y sacar del lugar a sus hijos para evitar que fueran reclutados”.

³¹ Así, se pone de presente el caso de los hermanos Eder, Eliseo y Manuel Narváez, quienes fueron asesinados los dos primeros el día 28 de septiembre de 1996, por el mismo grupo paramilitar que los había expulsado. Por razón de estos sucesos, el Estado fue condenado en sentencia del 18 de febrero de 2010, proferida por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, con número de radicación 20001-23-31-000-1998-03713-01(18436) (C.P. Mauricio Fajardo).

Igualmente, la Comisión Colombiana de Juristas, en el documento de *Amicurs Curiae* aportado al expediente, manifiesta otra serie de hechos violentos en el año de 1996 en los predios de la Hacienda Bellacruz, sobre algunos de los campesinos que se negaron a desalojar los territorios. Así, señalan que fueron asesinados i) Luis Segundo Torres (el 30 de abril de 1996), ii) Eduardo Donado (quien es asesinado en el predio *San Antonio* el 6 de mayo de 1996), iii) Jaime Laguna Collazos (quien es asesinado el 8 de mayo de 1996 en el predio *San Antonio*).

El apoderado de los accionantes, en el acta del 26 de noviembre de 2010 señala que el señor Élger Castilla fue asesinado en agosto de 1996, y que incluso, él mismo recibió amenazas contra su vida. Folio 178 del Cuaderno No. 1 de primera instancia.

8. A pesar de los compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional en relación con los campesinos desplazados, los paramilitares asentados en la Hacienda Bellacruz, por orden de la familia Marulanda Ramírez, y con aquiescencia de la fuerza pública³², sometieron a la población campesina de la región, e impidieron que el INCORA realizara el deslinde de los siete predios baldíos *Potosí, Caño Negro, Los Bajos, San Simón, Venecia, María Isidra y San Miguel*.

En efecto, mediante sentencia del 18 de febrero del 2010 proferida por el Consejo de Estado, y anteriormente citada, la referida Corporación hizo alusión a la declaración de una de las integrantes de las familias campesinas, quien se refirió a estos hechos de violencia, despojo y hostigamiento, tanto en contra de los campesinos como hacia los funcionarios del INCORA, en los siguientes términos:

“(…) El acuerdo firmado con el gobierno fijaba un plazo de dos meses para el retorno definitivo de los campesinos a sus tierras en la hacienda Bellacruz, en ese lapso el INCORA debería formular topográficamente las tierras baldías para iniciar el proceso de adjudicación y titulación; sin embargo esto no fue posible porque los topógrafos contratados por el INCORA no obtuvieron la protección por parte del Ejército quien desde el inicio se comprometió a garantizar la seguridad en este proceso de medición. Por tanto hubo amenazas y ataques por parte de los grupos paramilitares todas las veces que el INCORA intentaba por cuenta propia hacer la delimitación topográfica.

*El incumplimiento de los acuerdos en materia de garantizar la vida y combatir los grupos paramilitares se demostró el 6 de mayo de 1996, cuando fue asesinado el campesino Edison Donado y herido su hijo de dos años. Posteriormente fue asesinado el dirigente Jaime Laguna Collazos, quien se desempeñaba como maestro de las escuelas campesinas, estos asesinatos fueron el inicio de una cadena de asesinatos a los líderes campesinos pero también a todas las personas que prestaran su colaboración a las familias desplazadas. Es así como los paramilitares impusieron una prohibición a los dueños de depósitos de granos, carniceros y todas las personas que vendieran alimentos, los cuales no podían vender sus productos a los desplazados. Estas medidas buscaban aislar y desgastar a los campesinos que permanecían en la casa campesina de Pelaya”.*³³

A su vez, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos relató en su *Tercer Informe sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia*, que los acuerdos celebrados entre las entidades gubernamentales y las

³² Según lo señalado en el fallo No. 198037-13-01 expediente 18436 de segunda instancia del Tribunal Administrativo del Cesar, mediante el cual se condenó a la Nación por omisión de la fuerza pública.

³³ Declaración rendida por la señora Belén Torres Cárdenas, quien se desempeñaba como integrante de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos ANUC ante el Cónsul General de Bruselas, y que se valora en el proceso fallado por el Consejo de Estado en sentencia del 18 de febrero de 2010 (Op. Cit), C.P. Mauricio Fajardo.

comunidades campesinas tendentes a la restitución de los territorios despojados, no fueron cumplidos. Sobre el particular, la Comisión indicó que el acceso de los topógrafos del INCORA a la finca Bellacruz había sido impedido por parte de los paramilitares asentados en Bellacruz, quienes incluso cortaron parte del cuero cabelludo de algunos de los funcionarios públicos de la referida entidad. En consecuencia, el deslinde de los territorios que iban a ser entregados a los campesinos nunca se realizó, lo que impidió la adjudicación de los predios. Así, indicó la Comisión:

“57. A finales de marzo de 1996, los campesinos de la finca Bellacruz lograron un acuerdo con el Gobierno para poder regresar a sus tierras, tras estar hacinados durante varias semanas en un edificio privado en el municipio de Pelaya. (...)

58. Días más tarde, el 19 de abril de 1996, un equipo del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria ("INCORA") fue atacado por los paramilitares que cuidan la finca, cuando trataron de realizar las mediciones indispensables para la entrega de los lotes y los títulos de propiedad de los campesinos. A uno de los funcionarios, los paramilitares le cortaron parte del cuero cabelludo, según denuncian organizaciones no gubernamentales. Desde entonces y a pesar de varias tentativas del INCORA, el acceso a la finca ha sido imposibilitado por la violencia de los paramilitares. Entre noviembre y diciembre de 1996, las autoridades decidieron la reubicación de algunas de las familias desplazadas en varios departamentos. Algunos encontraron suerte en Tolima pero los que debían llegar a Cundinamarca fueron rechazados por la Gobernadora, quien durante varios meses se negó a cumplir con los acuerdos y directivas gubernamentales, declarando que los desplazados internos eran "guerrilleros que representaban una grave amenaza a la seguridad del departamento". Asimismo la Gobernadora instruyó a los alcaldes para que se negaran a la reubicación temporal del grupo. Finalmente, según los datos recientes obtenidos por esta Comisión, aún se mantienen unas 50 familias sin reasentamiento fijo y ninguna de ellas ha podido regresar a sus tierras, ni recuperar los títulos de propiedad que el Estado debía adjudicarles.

59. Así la decisión judicial de adjudicación de tierras, y los intentos de los funcionarios del INCORA quedaron en letra muerta. La responsabilidad de las autoridades por no asegurar la protección física de los desplazados, la imposibilidad de llevar a cabo la investigación judicial sobre las graves violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario que se habrían cometido, y la paralización de las adjudicaciones de títulos de propiedad, son desafíos que el Gobierno no puede dejar en la impunidad”. (Subraya y negrilla fuera del texto)³⁴

³⁴ Tercer informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia, (999) Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

9. El apoderado de los accionantes señaló que las dos mil sesenta (2060) hectáreas de tierras compradas por el INCORA a la familia Marulanda Ramírez nunca fueron tituladas en favor de las familias campesinas desplazadas.

9.1. En primer lugar, manifestó que los predios denominados *La Plata, La Platica y Rompedero* sirvieron de base de los grupos paramilitares desde 1996 hasta el año 2005.³⁵

9.2 A su vez, señaló que los predios *Santa Helena y Los Cacaos*, cuya superficie era de aproximadamente 1201,68 hectáreas, fueron asignadas a algunos de los trabajadores de la Familia Marulanda Ramírez, pero no a los campesinos que formaban parte de las familias desplazadas de los predios de la Hacienda Bellacruz.

9.3. Así, mencionó que las familias que estuvieron asentadas en Bellacruz, y que posteriormente fueron desplazadas, sólo podían acceder a los predios *San Antonio y San Carlos*, los cuales eran minifundios en los que difícilmente podían ejecutar proyectos productivos³⁶. Sin embargo, sólo siete (7) de estas familias obtuvieron algún tipo de titulación, a través de las Resoluciones No. 529 de agosto de 1996³⁷ y 27 del 6 de enero de 2002³⁸.

9.4. Igualmente, denunció que incluso varias familias de clase alta han accedido a la adquisición de parte del predio *San Carlos*, lo que demuestra que no se han cumplido las obligaciones adoptadas por el Gobierno Nacional frente a los campesinos.³⁹

10. El apoderado de los accionantes puso de presente que, a partir de mayo de 2010, presentaron peticiones a diferentes entidades con el fin de que se iniciara el procedimiento de recuperación de baldíos sobre los predios *Potosí, Caño Negro, Los Bajos, San Simón, Venecia, María Isidra y San Miguel*, para que posteriormente fuesen adjudicados a las familias desplazadas. No obstante, señaló que la empresa M.R. ha ocupado ilegalmente predios baldíos, ha sembrado palma, y ha desplazado a la comunidad de campesinos a través de grupos paramilitares. Señaló que INCODER⁴⁰ no ha realizado ni la recuperación ni la adjudicación de los referidos predios, y que no se ha brindado una solución efectiva por parte de ninguna de las demás autoridades⁴¹.

³⁵ Tal y como consta en el folio de matrícula inmobiliaria No. 196-25667.

³⁶ Ello lo indica el apoderado de los accionantes en el acta del 26 de noviembre de 2010, previamente mencionada.

³⁷ Mediante la cual se titula el predio San Carlos.

³⁸ Mediante la cual se titula el predio San Antonio.

³⁹ Según lo indica en el acta del 26 de noviembre de 2010, Folio 178 del Cuaderno No. 1 del proceso de primera instancia.

⁴⁰ Ello lo denuncia en oficio del 17 de julio de 2010, dirigido al Director del INCODER. Folio 204 y 205 del Cuaderno No. 1 del proceso de primera instancia.

⁴¹ Aportan diversas peticiones enviados a diferentes autoridades, tales como el INCODER (Folios 143 a 227), Presidencia de la República, entre otros.

11. Indicó que la falta de adjudicación de los predios devino en la omisión de la Resolución No. 01551 del 20 de abril de 1994 y de la decisión del Consejo de Estado, que la dejó en firme⁴². Así, solicitó la titulación de los predios baldíos en favor de las familias desplazadas de la Hacienda Bellacruz, para salvaguardar sus derechos fundamentales.

Precisiones sobre la Hacienda Bellacruz, ahora “Hacienda La Gloria”

1. El INCODER presentó un informe sobre las modificaciones materiales y jurídicas que ha sufrido el predio “Hacienda Bellacruz” hasta el momento.

2. En primer lugar, señaló que mediante Escritura Pública No. 3744 del 30 de diciembre de 1997 de la Notaría Primera de Cartagena, la sociedad M.R. de Inversiones, que en ese entonces era de propiedad de la familia Marulanda Ramírez, realizó una división material de la “Hacienda Bellacruz” en seis (6) lotes de menor extensión⁴³, cuya área total ascendía a seis mil novecientos cuarenta (6940) hectáreas⁴⁴. Posteriormente, la sociedad modificó los nombres de los antiguos predios, les asignó nuevos folios de matrículas inmobiliarias, actualizó y cambió los linderos y colindancias, e incluyó en éstos los predios baldíos denominados *Los Bajos, Caño Negro, San Simón, Venecia, Potosí, María Isidra y San Miguel*, como si fuesen de propiedad privada, así:⁴⁵.

PREDIO	ESCRITURA	FOLIOS DE MATRÍCULA	HECTÁREAS
Lote No. 1	E.P. No. 3744 del 30 de diciembre de 1997, Notaría Primera de Cartagena	196-29371 y 196-29372	580
Lote No. 2	E.P. No. 3744 del 30 de diciembre de 1997, Notaría Primera de Cartagena	196-29246	1800
Lote No. 3	E.P. No. 3744 del 30 de diciembre de 1997, Notaría Primera de	196-29247	470

⁴² Consejo de Estado, Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado del 28 de junio de 1996, expediente No. 12005.

⁴³ Según consta en el documento denominado “Preguntas y respuestas”, aportado al proceso y anteriormente mencionado en la Resolución No. 10446 de 18 de septiembre de 2014 proferida por el INCODER (Folios 64 y siguientes del cuaderno No. 2 del proceso de primera instancia). La división consta en la anotación No. 35 del folio de matrícula inmobiliaria No. 196-1038.

⁴⁴ Después de descontar las dos mil sesenta (2060) hectáreas vendidas al INCORA a través de la Resolución No. 1990 de 1995.

⁴⁵ La descripción de la división material de los lotes, se encuentra en el folio 76 del Cuaderno No. 2 del proceso de primera instancia.

	Cartagena		
Lote No. 4	E.P. No. 3744 del 30 de diciembre de 1997, Notaría Primera de Cartagena	196-29248	450
Lote No. 5	E.P. No. 3744 del 30 de diciembre de 1997, Notaría Primera de Cartagena	196-29249	1100
Lote No. 6	E.P. No. 3744 del 30 de diciembre de 1997, Notaría Primera de Cartagena	196-29250	1400
Total			5800

3. A continuación, la sociedad M.R. de Inversiones, mediante la escritura pública No. 3162 del 13 de diciembre de 2007 de la Notaría Séptima de Bogotá, englobó nuevamente los siete (7) predios en los que había sido dividida la Hacienda Bellacruz, y actualizó el área y linderos de la Hacienda, señalando que, aproximadamente, ahora tenía cinco mil ochocientas treinta y tres hectáreas. El INCODER alegó la existencia de algunas irregularidades que presuntamente tuvieron lugar en el procedimiento de englobe realizado por la sociedad M.R. de Inversiones, a saber⁴⁶:

- i. Los predios denominados *Los Bajos, Caño Negro, San Simón, Venecia y Potosí*, que mediante la Resolución No. 1551 del 20 de abril de 2004 habían sido declarado baldíos, continuaron incluidos en el predio englobado.
- ii. La sociedad M.R. de Inversiones Ltda. solicitó ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Aguachica, el cierre de los siete (7) folios de matrícula inmobiliaria de los siete (7) predios en que se había dividido en 1997 la Hacienda Bellacruz.
- iii. Posteriormente, la sociedad M.R. de Inversiones Ltda. solicitó la apertura de un nuevo folio de matrícula inmobiliaria para identificar los predios englobados que conformaban la antigua Hacienda Bellacruz. En consecuencia, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de

⁴⁶ Ello consta en el folio 77 del Cuaderno No. 2 del proceso de primera instancia. El folio de matrícula inmobiliaria 196-29372 fue aportado al proceso por la Superintendencia de Notariado y Registro, y se encuentra en la carpeta No. 6 del cuaderno de revisión. La anotación en la cual consta el englobe realizado por medio de E.P. 3162 del 13 de diciembre de 2007, es la número 9.

Aguachica, el 27 de diciembre de 2007, abrió el **folio de matrícula inmobiliaria número 196-39010, sin explicitar anotación alguna sobre el proceso de clarificación y de los predios declarados como baldíos⁴⁷**.

- iv. En opinión del INCODER, la división del predio Bellacruz en siete nuevos predios, la cancelación de los folios de matrícula inmobiliaria, el posterior englobe y la apertura de un nuevo folio de matrícula inmobiliaria, tenía por objetivo encubrir el carácter baldío de los predios objeto del procedimiento de clarificación.
- v. Mediante escritura pública No. 1427 del 24 de junio de 2008, otorgada en la Notaría Séptima de Bogotá, la sociedad M.R. de Inversiones actualizó los linderos y protocolizó un nuevo plano de la anteriormente denominada Hacienda Bellacruz⁴⁸.
- vi. Mediante escritura pública No. 2822 del 20 de noviembre de 2008 de la Notaría Séptima de Bogotá, la sociedad M.R. de Inversiones Ltda. pasó a ser una sociedad por acciones simplificada, y modificó su razón social a M.R. de Inversiones S.A.⁴⁹.
- vii. A través de escritura pública No. 1276 del 22 de septiembre de 2009 de la Notaría Treinta y Uno de Bogotá, la sociedad M.R. de Inversiones S.A.S. modificó el nombre de la antigua Hacienda Bellacruz, estableciendo que ésta se denominaría “Hacienda La Gloria”.
- viii. Mediante escritura pública No. 3663 del 28 de septiembre de 2010 de la Notaría Sesenta y Tres de Bogotá, la sociedad M.R. de Inversiones S.A.S. transfirió a título de fiducia mercantil el antiguo predio denominado “Hacienda Bellacruz” (ahora Hacienda La Gloria), identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 196-39010) al fideicomiso Dolce Vista, administrado por Fiduciaria Davivienda. Éste, actualmente, es el propietario inscrito del predio, sobre el cual desarrolla un proyecto agroindustrial de explotación de palma de aceite.
- ix. Ahora bien, las partes del fideicomiso, a saber, las sociedades M.R. de Inversiones S.A.S, Frigorífico La Gloria S.A.S y Grupo Empresarial la Gloria, cuentan con los mismos representantes legales principales y suplentes, y han actuado ante el INCODER como terceros con interés legítimo en el proceso de recuperación de baldíos de la antigua Hacienda Bellacruz. El INCODER afirma que en el antiguo – y original – folio de matrícula inmobiliaria de la Hacienda Bellacruz, el cual continúa activo, consta la anotación número 22, en la que se indica la inscripción de la Resolución No. 1551 de 1994, mediante la cual se

⁴⁷ La constancia de la apertura del folio de matrícula inmobiliaria No. 196-39010 se encuentra en la parte final del certificado de tradición y libertad del predio No. 196-29372, en la carpeta No. 6 del cuaderno de revisión.

⁴⁸ La Escritura Pública No. 1427 del 24 de junio de 2008 fue registrada en la anotación No. 7 del folio de matrícula inmobiliaria 196-39010.

⁴⁹ Tal y como consta en la anotación No. 8, ibíd..

declaró la existencia de siete (7) predios baldíos en la Hacienda Bellacruz.

4. Finalmente, el INCODER concluye que los procedimientos adelantados sobre el predio Bellacruz por parte de las sociedades M.R. de Inversiones y Grupo Agroindustrial La Gloria, pretendían atribuir un carácter privado a los predios previamente declarados baldíos de la Hacienda Bellacruz, a través de la expedición de un nuevo folio de matrícula inmobiliaria. Así, mencionó la entidad:

“En este caso -asistimos a un sofisticado proceso de blanqueo jurídico, catastral, cartográfico, notarial y registral de la HACIENDA BELLACRUZ, para ocultar y desaparecer los 7 predios que desde 1994 el INCORA, hoy INCODER, había declarado baldíos propiedad de la nación.”⁵⁰.

Hechos relacionados con las sociedades M.R. de Inversiones y Grupo Agroindustrial Hacienda La Gloria S.A.

1. El representante legal de la sociedad Grupo Agroindustrial Hacienda La Gloria S.A., y en representación de las sociedades M.R. de Inversiones S.A.S y Frigorífico La Gloria S.A.S, envió un informe sobre la relación de las referidas sociedades con el predio anteriormente denominado “Hacienda Bellacruz”.

2. Así, indicó que en el año 2008, el ciento por ciento (100%) de las acciones de la sociedad M.R. de Inversiones S.A.S, de propiedad de la Familia Marulanda Ramírez, fueron vendidas en su totalidad a la sociedad panameña denominada Grupo Industrial Hacienda La Gloria S.A (antes La Dolce Vista Estate Inc – Sucursal Colombia)⁵¹.

3. A su vez, manifestó que el 28 de septiembre de 2010, las sociedades M.R. de Inversiones y Grupo Industrial Hacienda La Gloria S.A (antes La Dolce Vista Estate Inc – Sucursal Colombia), en calidad de fideicomitentes, suscribieron un contrato de fiducia mercantil con la Fiduciaria Davivienda (antes Fiducafé), en calidad de fiduciario.⁵²

⁵⁰ Cita contenida en las páginas 77 y 78 del Cuaderno No. 1 de primera instancia, en el texto de la Resolución No. 10446 de 18 de septiembre de 2014, proferida por la Superintendencia de Notariado y Registro. Mediante ésta, se confirma la decisión de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Aguachica – Cesar, de negar la inscripción de la Resolución No. 0481 de 2013 proferida por el INCODER.

⁵¹ En el folio No. 166 del Cuaderno de Revisión No. 1 de la Corte Constitucional obra certificación expedida por el representante legal de la sociedad “M.R. de Inversiones S.A.S”, el señor Ramiro de Francisco reyes, quien señala que “El accionista único de la sociedad M.R. de Inversiones S.A.S., identificada con NIT 860 - 029.449-1 es la sociedad panameña denominada GRUPO AGROINDUSTRIAL HACIENDA LA GLORIA S.A”.

⁵² El contrato de fiducia mercantil irrevocable de administración, garantía y fuente de pago suscrito entre La Dolce Vista Estate INC – Sucursal Colombia, M.R. de Inversiones S.A.S y Fiducafé, de 28 de septiembre de 2010, se encuentra en los Folios 180 a 203 del Cuaderno No. 1 de Revisión.

En el mencionado contrato se indicó que las sociedades fideicomitentes adelantarían negocios agroindustriales de cultivo de palma de aceite en el predio denominado “Hacienda La Gloria”; identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 196-39010 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Aguachica.

Así, en las consideraciones del mencionado contrato de fiducia mercantil, se consagró:

*“PRIMERA: Que el FIDEICOMITENTE LDV⁵³ tiene como objeto social principal gestionar y llevar a cabo el negocio de una compañía de inversiones, **realizar y ejecutar negocios agroindustriales en Colombia y en el exterior.***

*SEGUNDA: Que el FIDEICOMITENTE MR tiene como objeto social principal, entre otros, el desarrollo de todas las actividades del sector agropecuario y agroindustrial en todas sus ramas, **productos derivados, el desarrollo de la industria de biocombustibles en todas sus ramas y etapas,** mediante la siembra, refinamiento, procesamiento, industrialización, distribución y comercialización de sus productos derivados o conexos. **Actualmente, es propietaria del predio denominado Hacienda La Gloria, identificado con matrícula inmobiliaria No. 196-39010 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Aguachica, departamento del Cesar, Municipio de La Gloria, con un área de 5.833,2 hectáreas, cuya destinación es la explotación agrícola con cultivo de palma de aceite.***

*TERCERA: Que sobre el inmueble antes mencionado, el FIDEICOMITENTE LDV ha decidido adelantar un proyecto de **siembra de palma de aceite** para lo cual ha solicitado al Banco Davivienda, la aprobación de un crédito por un valor aproximado de OCHENTA Y CUATRO MIL DIECISIETE MILLONES DE PESOS MOENDA CORRIENTE (\$84.017.000.000) (en adelante EL CRÉDITO), recursos que se destinarán no sólo a atender los gastos del proyecto de siembra, sino también a la construcción de una planta extractora de aceite”.*

4. Señaló que, actualmente, los predios objeto del proceso de tutela son de propiedad del Fideicomiso Dolce Vista, administrado por la Fiduciaria Davivienda (antes Fiducafé)⁵⁴. Así, en la consideración cuarta y en la

⁵³ LDV hace referencia a la sociedad “La Dolce Vista Estate INC Sucursal Colombia), según la definición contenida en la cláusula primera del contrato de fiducia mercantil. Folios 183 y 184 del Cuaderno No. 1 de Revisión.

⁵⁴ Asimismo, en el certificado de libertad y tradición del predio con folio de matrícula inmobiliaria No. 196-39010, y que se encuentran en los Folios 160 a 164 del Cuaderno No. 1 de revisión, y se observa:

i) Anotación No. 7: Que mediante escritura pública del 24 de junio de 2008 de la Notaría Séptima de Bogotá, se actualizaron “las coordenadas planas Gauss del plano general de la Hacienda Bellacruz” por parte de la sociedad “M.R. de Inversiones Ltda”. ii) Anotación No. 8: Se indica que mediante Escritura Pública No. 1427 del 24 de junio de 2008, la sociedad M.R. de Inversiones Ltda. Cambió su razón social a “M.R. Inversiones S.A.”

definición “*INMUEBLE*” de la cláusula primera de contrato se estableció que el inmueble denominado “Hacienda La Gloria” sería transferido al Fideicomiso Dolce Vista, así:

“CUARTA: Que el FIDEICOMITENTE LDV y DAVIVIENDA han decidido que el pago de la obligación antes mencionada se atenderá con los recursos provenientes de las ventas del fruto que produzca el cultivo de palma de aceite, y que algunos de los inmuebles sobre los cuales se desarrollará el proyecto de siembra y la construcción de la planta extractora de aceite, se transfieran a un patrimonio autónomo para que sirvan de garantía del pago de tal obligación”.

(...)

INMUEBLE: Corresponde al Lote denominado Hacienda La Gloria (sic) identificado con matrícula inmobiliaria No. 196-39010 de la oficina de registro de instrumentos públicos de Aguachica, que surgió del englobe de los lotes 2, 3, 4, 5 y 6 de la Hacienda Bella Cruz (sic) (hoy Hacienda La Gloria) y los lotes Norte 1 y Sur 1, surgiendo el predio denominado “SOLO BLOQUE” de la Hacienda Bella Cruz (hoy Hacienda La Gloria) y el lote denominado Bodega La María con 33.5 hectáreas, ubicado en el municipio de La Gloria, departamento del Cesar, contenido en la escritura pública No. 3162 del 13 de diciembre de 2007 de la Notaría 7ª de Bogotá, aclarada por la escritura Pública No. 1427 del 24 de junio de 2008 otorgada en la misma Notaría, identificado con el Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 196-39010, que será transferido por los (sic) FIDEICOMITENTE MR a título de fiducia mercantil al FIDEICOMISO”. (Subraya y negrilla fuera del texto)

5. El representante legal de la sociedad mencionó que los predios objeto del procedimiento de recuperación adelantado por el INCODER no eran baldíos, sino de propiedad privada. Para demostrar esta afirmación, anexó copia de

iii) Anotación No. 11: Señala que mediante Escritura Pública 2280 del 22 de septiembre de 2009 de la Notaría Dieciséis de Bogotá, la sociedad M.R. de Inversiones S.A. realizó una compraventa parcial de mil quinientos sesenta y siete (1567.75) M2 al INVÍAS.

iv) Anotación No. 13: Indica que mediante escritura pública No. 1276 del 22 de septiembre de 2009 de la Notaría Treinta y Uno de Bogotá, se modifica el nombre del predio a “Hacienda La Gloria”.

iv) Anotación No. 14: Señala que por Escritura Pública No. 3663 del 28 de septiembre de 2010 de la Notaría Setenta y Tres de Bogotá, se transfiere el bien inmueble al Fideicomiso Dolce Vista.

La Escritura Pública No. 3663 (que obra en los Folios 292 a 334) es devuelta por la Oficina de Registro por cuanto i) los linderos citados no corresponden con el predio transferido al Fideicomiso, ii) la escritura citada como antecedente registral estaba errada, pues el englobe no transfiere el derecho de dominio. Ésta se aclaró a través de la Escritura Pública No. 3788 del 5 de octubre del 2010 de la Notaría Setenta y Tres de Bogotá, en la que se señala que la antigua Hacienda Bellacruz hoy se denomina “Hacienda La Gloria” (Folio 259). Así, indican que los linderos de la Hacienda La Gloria son los mismos de la antigua “Hacienda Bellacruz”, contenidos en la Escritura Pública No. 2537 del 4 de octubre de 1983 de la Notaría Once de Bogotá, a los cuales debe restarse los terrenos vendidos al INCORA mediante escritura pública No. 1900 de 2 de mayo de 1995 de la Notaría Séptima de Bogotá (Folio 264). Igualmente, señalan que la diferencia numérica de área entre la antigua Hacienda Bellacruz, que antes tenía unas nueve mil hectáreas de área (Folio 267), y la actual Hacienda La Gloria, de cinco mil ochocientos sesenta y seis punto siete hectáreas (5866,7), se debe a la tecnología utilizada para verificar los linderos en la última medición (Folio 267)

escrituras públicas de compraventa de los predios, siendo la más antigua, del 13 de octubre de 1943⁵⁵.

6. Finalmente, señaló que la Superintendencia de Notariado⁵⁶ y Registro y la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Aguachica establecieron el carácter privado de los referidos predios en diversos conceptos jurídicos aportados al proceso de tutela.

Hechos relacionados con el procedimiento de recuperación de baldíos iniciado por el INCODER y la acción de tutela.

1. En el año 2010, ASOCOL solicitó, reiteradamente, el inicio del procedimiento de recuperación de los baldíos denominados *Potosí, Caño Negro, Los Bajos, San Simón, Venecia, María Isidra y San Miguel*, pertenecientes a la Hacienda Bellacruz. En consecuencia, la Gerencia General del INCODER reasumió la competencia para adelantar el referido procedimiento, a través de la Resolución No. 2294 del 5 de septiembre de 2011⁵⁷.

2. La sociedad M.R. de Inversiones S.A.S (antes M.R. de Inversiones Ltda.) interpuso recurso de reposición contra el acto administrativo que ordenaba el inicio del procedimiento de recuperación de baldíos de los predios de la Hacienda Bellacruz, el cual fue resuelto negativamente por las Resoluciones No. 3246 del 2 de diciembre de 2011⁵⁸ y 3558 del 13 de diciembre de 2011.

4. Mediante la Resolución No. 481 de 2013⁵⁹, el INCODER declaró la indebida ocupación de las sociedades Frigorífico La Gloria S.A.S, M.R. de Inversiones S.A.S., La Dolce Vista Estate INC Sucursal Colombia y el Grupo Agroindustrial Hacienda La Gloria, sobre los predios denominados *Potosí*,

⁵⁵ Anexan copia de la Escritura Pública No. 2228 del 6 de noviembre de 1948, mediante la cual Luis Maldonado vende a Alberto Marulanda el predio María Isidra (Folios 336 a 345); copia de la Escritura Pública No. 118 de 13 de octubre de 1943, mediante la cual Juan Silva y Ana Mercedes de Silva vendieron a Alberto Marulanda el predio Potosí (Folios 358 a 361); de la Escritura Pública No. 78 de 1946, mediante la cual Misael Grillo y Martina Londoño venden los predios San Simón y Venecia (Folios 347 a 356)

⁵⁶ Aportó concepto proferido por la Superintendencia de Notariado y Registro, del 9 de septiembre de 2013, dirigido a la abogada de Hacienda La Gloria, Ana María Botero. En éste, la Superintendencia señaló que no era posible inscribir la Resolución No. 1551 de 1994, porque ésta ordenó que no fuera inscrita. Así, indicó que “si bien se dijo en la parte considerativa que los inmuebles no habían salido del dominio de la Nación, no existió una orden clara en ese sentido, en contradicción de los principios de rogación y legalidad que rigen el sistema registral”.

⁵⁷ La Resolución No. 868 del 25 de abril de 2011, mediante la cual el INCODER reasume la competencia para conocer del proceso de recuperación de baldíos de los predios de la Hacienda Bellacruz, se encuentra en los Folios 64 y 65 del Cuaderno No. 1 de revisión y 604 y 605 del Cuaderno No. 1 de primera instancia.

⁵⁸ La Resolución No. 3246 del 2 de diciembre de 2011 proferida por la Subgerencia de Tierras Rurales del INCODER, mediante la cual se niega el recurso de reposición contra la Resolución No. 2294 del 5 de septiembre de 2011, se encuentra en los folios 71 a 87 del Cuaderno No. 1 de revisión. A su vez, la Resolución No. 3558 del 13 de diciembre de 2011, mediante la cual el INCODER aclara que el procedimiento adelantado es de recuperación de baldíos y no de extinción de dominio, como erróneamente se había consagrado en la Resolución No. 3246 de 2011, se encuentra en los Folios 88 a 92 del mismo cuaderno.

Frente a la Resolución No. 3558 de 2011, el apoderado de la sociedad M.R. de Inversiones S.A.S. interpuso recurso de reposición, alegando una presunta falsa motivación de la entidad al proferirlo. Sin embargo, éste es desestimado por el INCODER mediante Resolución No. 123 de 3 de febrero de 2011, en la que se señala que el acto administrativo impugnado simplemente hace alusión a una corrección de un error contenido en la Resolución No. 3246 de 2011, frente a la naturaleza del procedimiento adelantado.

⁵⁹ La Resolución No. 481 de 2013, mediante la cual se declara la indebida ocupación de bienes baldíos, se encuentra en los Folios 4405 a 447 del Cuaderno No. 1 de revisión.

Venecia, Los Bajos, Caño Negro y San Simón, ubicados en el corregimiento de Simaña, municipio de la Gloria. Para la adopción de la decisión, el INCODER analizó los actos administrativos del procedimiento de clarificación de la propiedad, y adicionalmente, el informe técnico de funcionarios del IGAC, un dictamen pericial realizado por funcionarios del INCODER y una inspección ocular, en el marco del procedimiento de recuperación.

5. Ahora bien, el INCODER aclaró que los predios *María Isidra y San Miguel*, los cuales habían sido declarados baldíos mediante Resolución No. 1551 de 1994, no fueron incluidos en el acto administrativo de recuperación. Ello, debido a que los peritos del INCODER dictaminaron que no hacían parte de la “Hacienda La Gloria”. Así, indicó la autoridad administrativa:

“IX. CONCLUSIONES

La ubicación de la Hacienda Bellacruz, así como los predios denominados Potosí, Caño Negro, Los Bajos, San Simón, Venecia y San Miguel, fue determinada a partir de los documentos cartográficos del expediente de clarificación de la propiedad y del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, verificados en la diligencia de inspección ocular (...)

2. El lote MARIA ISIDRA, no se encuentra ubicado dentro de la Hacienda Bellacruz, conforme al dictamen pericial del proceso de Clarificación de la Propiedad y a la diligencia de inspección ocular realizada en el marco del proceso de Recuperación de Baldíos Indebidamente Ocupados.

3. El lote SAN MIGUEL, actualmente se encuentra ubicado por fuera de los linderos de Hacienda La Gloria (antes Hacienda Bellacruz). Actualmente, el predio SAN MIGUEL se encontró cubierto por agua de la Ciénaga denominada “La Cienaguita”, y catastralmente se traslapa con los predios Las Mercedes y Mi Comao”.⁶⁰

6. La Resolución No. 481 de 2013, mediante la cual se ordenó adelantar la recuperación material de los predios declarados baldíos, fue objeto de una demanda de revisión ante el Consejo de Estado por parte de las sociedades M.R. de Inversiones S.A.S. y Fiduciaria Davivienda S.A., la cual aún no ha sido fallada.

7. En virtud de lo dispuesto en el artículo 24 del Decreto 1465 de 2013⁶¹, el

⁶⁰ Hoja No. 34 de la Resolución No. 481 de 2013, en la que se incluyen las conclusiones proferidas por los funcionarios del INCODER en el dictamen pericial.

⁶¹ La referida norma dispone que el INCODER puede solicitar la inscripción de los actos administrativos en los cuales se ordena la recuperación de baldíos indebidamente ocupados, sin perjuicio de la acción de revisión a la que tienen derecho los interesados. Así, señala la norma: “ARTÍCULO 24. EJECUTORIA DE LAS RESOLUCIONES FINALES DE DESLINDE Y RECUPERACIÓN. En firme las resoluciones de deslinde de tierras de la Nación y recuperación de baldíos indebidamente ocupados, y sin perjuicio del derecho que asiste a los afectados de interponer la acción de revisión de estos actos ante el Consejo de Estado, dentro de los cinco (5) días siguientes a su ejecutoria el Incoder remitirá a la Oficina de Registro de Instrumentos

INCODER solicitó la inscripción de la Resolución No. 0481 del 1° de abril 2013 ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Aguachica – Cesar. Sin embargo, la mencionada oficina de registro se negó a inscribir el acto administrativo, por cuanto alegó la ausencia de antecedentes registrales y falta de claridad sobre la existencia de predios baldíos en la Hacienda Bellacruz.

En efecto, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Aguachica consideró que el artículo 5° de la Resolución No. 1551 de 1994 simplemente ordenaba la cancelación del inicio del procedimiento de clarificación de la propiedad, y que por lo tanto, ello impedía la inscripción de la Resolución No. 0481 del 1° de abril de 2013⁶².

En su artículo 5°, refirió la Resolución 1551 de 1994:

“ARTICULO QUINTO-. Con fundamento en la Sentencia de la Sala Plena del Honorable Consejo de Estado de julio 30 de 1985, no se ordenará la inscripción de la presente providencia en los folios de Matrícula Inmobiliaria Nos. 192-0002897 y 196-0001038 ⁶³ correspondientes a las seccionales de Chimichagua y Río de Oro, pero se solicitará la cancelación de la inscripción de la Resolución No. 03948 del 6 de agosto de 1990 que inició el procedimiento de clarificación sobre el predio rural denominado HACIENDA BELLACRUZ, objeto de esta decisión”.

7. Esta decisión fue impugnada por el INCODER, entidad que interpuso los recursos de reposición y apelación. En su impugnación, el INCODER señaló que el argumento que esgrimía la presunta “falta de claridad” frente a la naturaleza privada o pública de los bienes inmuebles, constituía un error de hecho por indebida apreciación de un antecedente registral.

8. A juicio del INCODER, la cancelación de la Resolución No. 03948 del 6 de agosto de 1990⁶⁴, mediante la cual se iniciaba el proceso de clarificación de los predios ubicados en la Hacienda Bellacruz, sólo generaba efectos jurídicos en aquéllos predios declarados de propiedad privada, pero no incidió sobre los predios que fueron declarados baldíos

9. En este sentido, el INCODER señaló que la Resolución No. 1551 del 20 de abril de 1994 adoptó una doble decisión: por un lado, en sus artículos 1° y 2°, declaró que sobre ciertos predios se había acreditado la propiedad privada, y por el otro, en su artículo 3° señaló que **los predios denominados Los Bajos, Caño Negro, San Simón, Venecia, Potosí, María Isidra y San Miguel eran**

Públicos correspondiente copia de las providencias para su respectiva inscripción y poder proceder a dar cumplimiento a lo resuelto en cada caso”.

⁶² El acto administrativo mediante el cual se resuelve el recurso de reposición contra la nota devolutiva de inscripción de la Resolución No. 0481 de 2013, se encuentra contenido en la Resolución No. 050 de 14 de julio de 2014, proferida por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Aguachica – Cesar. Cuaderno No. 1 de primera instancia, folios 50 a 62.

⁶³ Estos folios de matrícula inmobiliaria hacen alusión a los predios de la Hacienda Bellacruz.

⁶⁴ Contenida en el artículo 5° de la Resolución No. 01551 de 1994.

baldíos, al no haberse acreditado sobre ellos la propiedad privada, de conformidad con la Ley 200 de 1936.

Así, a juicio del INCODER, la inscripción de la Resolución No. 01551 de 1994 en el folio de matrícula inmobiliaria No. 196-1038 era necesaria para los fines publicitarios previstos en el Estatuto Registral vigente para la fecha únicamente, pero que ello no incidía en la naturaleza baldía de los bienes.

10. Finalmente, señaló que la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Aguachica excedió su competencia al desestimar la presunción de legalidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. 1551 del 20 de abril de 1994 que señalaba el carácter baldío de algunos de los predios ubicados en la Hacienda Bellacruz. Así, indicó el INCODER:

“En consecuencia, la Oficina de Registro de Instrumentos públicos de Aguachica no puede afirmar, sin faltar a la verdad fáctica y jurídica, que no existe claridad acerca de cuáles predios son o no propiedad privada, pues además de que dicha manifestación evidentemente escapa de su competencia al momento de calificar un acto de registro conforme lo determina el Artículo 16 de la Ley 1579 de 2012, la Resolución No. 1551 del 20 de abril de 1994 sí clarificó dicha situación y determinó cuáles lotes son de propiedad privada y cuáles son bienes baldíos, cuya propiedad le corresponde al Estado y administra el INCODER (...)

En consecuencia, denegar la inscripción en el competente registro de instrumentos públicos de un acto administrativo por el cual se determinó la recuperación de varios baldíos indebidamente ocupados, con base en que no es claro si dichos predios son o no baldíos o propiedad privada, no es más que una valoración sobre la legalidad del respectivo procedimiento que no tiene sustento legal y que, por lo mismo, no le compete realizar al Registrador de Instrumentos Públicos ni afecta la validez y legalidad del respectivo acto.

En todo caso, debe recordarse que la Resolución No. 0481 del 01 de abril de 2013 cuyo registro fue denegado, determinó, como no podía ser de otra manera, la recuperador (sic) de baldíos indebidamente ocupados. El efecto práctico de la solicitud de inscripción de dicha resolución no es otro que el de dar cumplimiento a la finalidad de restituir al patrimonio del Estado los terrenos baldíos indebidamente ocupados por los particulares y proteger por esa vía los bienes que son propiedad de la Nación”⁶⁵

⁶⁵ Cita contenida en las páginas 77 y 78 del Cuaderno No. 1 de primera instancia, en el texto de la Resolución No. 10446 de 18 de septiembre de 2014, proferida por la Superintendencia de Notariado y Registro. Mediante ésta, se confirma la decisión de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Aguachica – Cesar, de negar la inscripción de la Resolución No. 0481 de 2013 proferida por el INCODER.

11. Sin embargo, la Superintendencia de Notariado y Registro⁶⁶ confirmó la decisión adoptada por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Aguachica y alegó: i) la falta de claridad de la Resolución 481 de 2013, por no referirse explícitamente en su parte resolutive a los folios de matrícula inmobiliaria en los cuales debía ser inscrita la decisión; ii) la falta de claridad de los linderos de los bienes a recuperar, los cuales habían sido modificados con posterioridad al procedimiento de clarificación⁶⁷, y, finalmente, iii) la necesidad de que se iniciara un proceso judicial para la cancelación de las matrículas privadas y el registro de las baldías.

12. Finalmente, a través de las Resoluciones No. 334 del 19 de febrero de 2015 y 5659 del 14 de octubre de 2015, el INCODER declaró la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos que decidían la clarificación de la propiedad y la recuperación de los predios baldíos de la Hacienda Bellacruz, respectivamente. La entidad señaló que: i) la Resolución No. 1551 de 1994 no fue registrada en el folio de matrícula inmobiliaria, por lo tanto, no es clara la naturaleza baldía de los predios allí analizados, ii) resulta imposible individualizar los predios relacionados en la Resolución No. 0481 de 2013, y iii) la falta de publicidad de la Resolución No. 1551 de 1994 por falta de inscripción en el registro implicó la realización de múltiples negocios jurídicos sobre los bienes de la antigua Hacienda Bellacruz.

En consecuencia, el INCODER ordenó iniciar nuevamente las diligencias administrativas previas para efectuar la clarificación de la propiedad del predio antes denominado “Hacienda Bellacruz”, hoy “Hacienda La Gloria”, tal y como consta en la Resolución No. 179 del 26 de octubre de 2015.

Actuaciones procesales en sede de tutela.

1. Mediante auto del 11 de abril de 2011, la Sala Civil Familia del Tribunal del Distrito Judicial de Bucaramanga admitió la acción de tutela⁶⁸.

2. El 28 de abril de 2011, el referido Tribunal declaró la improcedencia de la acción de tutela, y adujo que el Decreto 2664 de 1994 regulaba los procedimientos de clarificación y recuperación de baldíos indebidamente ocupados, y que dicho trámite no podía ser sustituido a través de la acción constitucional.

3. En tanto la decisión no fue impugnada por ninguna de las partes, el expediente fue remitido a la Corte Constitucional para su eventual revisión, y esta Corporación lo seleccionó mediante auto del 30 de junio del 2011⁶⁹. El

⁶⁶ A través de Resolución No. 10446 del 18 de septiembre de 2014 de la Superintendencia de Notariado y Registro, la cual fue anexada al informe presentado por el INCODER. Se encuentra en los folios 64 a 95 del Cuaderno 2 de tutela.

⁶⁷ Adicionalmente, indicó que el dictamen rendido por los peritos del IGAC en el procedimiento de recuperación de la propiedad, y contenido en la Resolución No. 0481 de 2013, indica la imposibilidad de delimitar los predios objeto del respectivo procedimiento.

⁶⁸ Cuaderno de tutela, Folios 517 a 522.

⁶⁹ El auto de selección en el caso de la referencia se encuentra en los folios 3 a 7 del Cuaderno No. 1 de revisión.

caso fue repartido a la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, y la ponencia fue asignada por sorteo al Magistrado Nilson Pinilla Pinilla.

4. El 19 de octubre de 2011, la Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional ordenó oficiar al INCODER para que presentara un informe⁷⁰ sobre los procedimientos de clarificación y recuperación de la propiedad de los predios de la Hacienda Bellacruz que, presuntamente, tenían la calidad de baldíos⁷¹.

5. Mediante auto del 19 de junio de 2014⁷² el Magistrado Sustanciador Andrés Mutis Vanegas (E) resolvió vincular al trámite de tutela a las sociedades Dolce Vista Estate Inc, Frigorífico La Gloria S.A.S, Hacienda La Gloria (Grupo Agroindustrial Hacienda La Gloria), para que informaran sobre qué predios ejercían tenencia, especificando su extensión, lindero y títulos, ii) y ejercieran sus derechos a la defensa y contradicción.

En efecto, el Magistrado Sustanciador (E) adoptó esta decisión, por cuanto el INCODER informó que las sociedades “*Dolce Vista State (sic) Inc., Frigorífico La Gloria S.A.S., y M.R. de Inversiones S.A.S*” habían ocupado parte del terreno de la Hacienda Bellacruz con un sembradío de palma africana para la producción de biodiesel. En opinión del INCODER, dichas empresas no tenían derecho al reconocimiento de mejoras, por no ser ocupantes de buena fe.

A su vez, el INCODER señaló que había expedido la Resolución No. 481 del 1º de abril de 2013, mediante la cual ordenó la recuperación de mil doscientas (1200) hectáreas baldías de la Hacienda Bellacruz, con el fin de que éstas fueran entregadas a los campesinos desplazados.

6. Asimismo, el Magistrado Sustanciador (E) solicitó al INCODER copia de la Resolución No. 481 del 1º de abril de 2013, y de los recursos de ley interpuestos frente al mencionado acto administrativo. Igualmente, solicitó información sobre la identificación de las personas que detentaban la posesión material de los inmuebles objeto de la mencionada resolución.

⁷⁰ El INCODER presentó el informe requerido el 4 de noviembre de 2011 (el cual se encuentra en los Folios No. 13 a 15 del cuaderno de revisión), y en éste indicó: i) Que el procedimiento de clarificación de la propiedad de los predios de la Hacienda Bellacruz finalizó con la Resolución No. 1551 del 20 de abril de 1994 proferida por el extinto INCORA. En el artículo 3º de la referida resolución se declaró que no se acreditó propiedad privada sobre los predios denominados *Potosí, Caño Negro, Los Bajos, San Simón, Venecia, María Isidra y San Miguel*, de acuerdo con la Ley 200 de 1936.

Igualmente, señaló que la sociedad M.R. de Inversiones presentó solicitud de revocatoria en contra del mencionado acto administrativo, la cual fue resuelta negativamente mediante Resolución No. 1125 del 13 de marzo de 1996.

⁷¹ El auto de pruebas del 19 de octubre de 2011 se encuentra en los folios 9 y 10 del Cuaderno No. 1 de revisión. Asimismo, la Sala ordenó la suspensión de términos para la resolución del caso, de conformidad con lo establecido en el artículo 57 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional

⁷² El auto de 19 de junio de 2014 proferido por la Corte Constitucional se encuentra en los Folios 116 a 119 del Cuaderno No. 1 de Revisión.

7. Finalmente, vinculó al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social⁷³ y a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas con el fin de que informara sobre i) la acreditación de los accionantes como población desplazada, ii) el lugar y fecha de desplazamiento, iii) la existencia y estado de procedimientos de restitución de tierras.

8. El 27 de junio de 2014, el representante legal de la sociedad Grupo Agroindustrial Hacienda La Gloria S.A., y en representación de las sociedades M.R. de Inversiones S.A.S y Frigorífico La Gloria S.A.S, solicitó la declaratoria de nulidad de todo lo actuado en el proceso de tutela, la cual fue negada por la Corte Constitucional.

Declaratoria de nulidad de todo lo actuado a partir del auto admisorio de la demanda

1. La representante legal de Fiduciaria Davivienda S.A., entidad que actúa en el proceso como vocera del fideicomiso “Dolce Vista”, solicitó la nulidad de todo lo actuado en el proceso de tutela, por considerar que dicha sociedad, en su calidad de tercero con interés legítimo, no había sido notificada.

2. La Sala Sexta de Revisión, mediante Auto A-363 del 24 de noviembre de 2014⁷⁴, **declaró la nulidad solicitada por la interviniente** y ordenó:

“PRIMERO-. LEVANTAR los términos suspendidos y DECLARAR la nulidad de todas las actuaciones surtidas en el proceso de tutela de la referencia, desde el Auto admisorio de la demanda (...) La nulidad procesal aquí decretada tiene como consecuencia dejar sin efectos todas las decisiones proferidas en este proceso, y en particular, la sentencia adoptada por el Tribunal, de fecha veintiocho (28) de abril de 2011, en virtud de la cual se falló en única instancia la acción de tutela de la referencia, salvo aquellas que decreten pruebas”.

3. En consecuencia, ordenó devolver el expediente a la Sala Civil – Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga para reiniciar el trámite de tutela, de forma preferente y expedita, previa vinculación de los terceros interesados en el proceso.

Recurso de reposición de la sociedad Fidudavivienda

La representante legal de Fiduciaria Davivienda S.A, como vocera del fideicomiso “Dolce Vista”, interpuso recurso de reposición, y en su defecto,

⁷³ El 26 de junio del 2014, el Departamento para la Prosperidad Social contestó la acción de tutela⁷³. La entidad solicitó su desvinculación al trámite, por cuanto, a su juicio, no tenía legitimación por pasiva en el caso de la referencia. Así, mencionó que la competencia para administrar el Registro Único de Víctimas no es del Departamento para la Prosperidad Social. En efecto, indicó que en virtud de lo consagrado en el artículo 7º del Decreto 4802 de 2011, dicha función fue asignada a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

⁷⁴ El auto se encuentra en los folios 598 a 600 del Cuaderno No. 1 de revisión.

de súplica, contra el numeral 4° del Auto A-363 del 24 de noviembre de 2014, proferido por la Corte Constitucional, en el que se dispuso:

“CUARTO. Una vez se dicten las respectivas sentencias de instancia, se enviará el expediente al despacho de la magistrada sustanciadora para revisión”.

A juicio de la recurrente, la mencionada orden omitió la eventual revisión constitucional, puesto que señaló que una vez finalizado el proceso de tutela, el expediente iba a ser remitido al despacho de la Magistrada Sustanciadora.

Ello, en su parecer, generó una contradicción: por un lado, la Corte pretermitió que una vez finalizado el proceso de tutela, la decisión a adoptar constituirá una nueva sentencia, la cual no será objeto del procedimiento de selección. Por otra parte, la decisión de declaratoria de nulidad de todo lo actuado a partir del auto admisorio de la demanda, afectó incluso el procedimiento de selección de la acción de tutela, y su asignación al despacho de la Magistrada Sustanciadora.

Actuaciones procesales en sede de tutela posteriores a la declaratoria de nulidad de lo todo lo actuado proferido por la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional.

1 Mediante auto del 22 de enero de 2015, la Sala Civil – Familia del Tribunal Superior de Bucaramanga, de conformidad con lo ordenado por la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional en Auto A-363 del 24 de noviembre de 2014, admitió la acción de tutela, y ordenó vincular a las empresas Dolce Vista Estate INC, Frigorífico La Gloria S.A.S, Hacienda La Gloria (Grupo Agroindustrial) y Fiduciaria Davivienda.

2. En similar sentido, el Tribunal ordenó la vinculación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Superintendencia de Notariado y Registro y la Unidad Administrativa especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

3. Igualmente, vinculó a los ciudadanos Cecilia Ramírez de Marulanda, Carlos Arturo Marulanda Ramírez, María Cecilia Marulanda de Sarasola, Gloria Marulanda de Umaña y Alberto Marulanda Grillo, quienes fueron notificados por aviso para que ejercieran sus derechos de defensa y contradicción⁷⁵.

Contestación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

1. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social contestó la

⁷⁵ El edicto emplazatorio se encuentra en los folios 18 a 21 y 175 a 177 del Cuaderno No. 2 de primera instancia.

acción de tutela el 28 de enero de 2015⁷⁶ y **alegó que no tenía legitimidad por pasiva en el caso planteado.**

2. Aseguró que dicha entidad no tiene injerencia en el manejo de predios baldíos, pues ello es competencia exclusiva del Ministerio de Agricultura y del INCODER.

3. Finalmente, indicó que tampoco es la entidad encargada de proveer ayuda humanitaria a las víctimas del conflicto armado, pues ello, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 4802 de 20 de diciembre de 2011, es de competencia de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Contestación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas– Seccional Bucaramanga

1. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, UAEGRTD, **solicitó su desvinculación del proceso.**

2. Señaló que cincuenta y dos (52) de los demandantes en la acción de tutela han presentado solicitudes de inclusión de predios en el Registro de Tierras Despojadas, con motivo de los desplazamientos en el predio Bellacruz, los cuales se aportan al presente expediente en la Tabla anexa a la Sentencia.

3. A su vez, manifestó que dicha entidad había recibido varias peticiones de la Asociación Colombiana Nuevo Horizonte (ASOCOL), en los que se pone de presente el presunto desplazamiento del que han sido víctimas. Sin embargo, mencionó que para iniciar los procesos de restitución es necesario que las áreas se encuentren macrofocalizadas y microfocalizadas, para garantizar que la restitución de tierras se realice en predios que brinden seguridad a las víctimas, de conformidad con lo establecido en el Decreto 4829 de 2011. En tanto la Hacienda Bellacruz no se encuentra en un área microfocalizada, no es posible iniciar el estudio de las solicitudes de inclusión de bienes en el Registro de Tierras Despojadas. Así, mencionó la entidad:

“En este orden de ideas, se precisa que se ha informado a los solicitantes de inclusión de predios en el Registro de Tierras Despojadas que se relacionan en el escrito de la tutela, y que han presentado solicitud, que las áreas geográficas donde se ubican los predios que hacen parte de la “Hacienda Bella cruz (sic)”, no se encuentran en un área microfocalizada, y que solo en tanto sea posible cumplir con este requisito se podrá dar inicio de estudio a sus solicitudes, de lo cual se les informará oportunamente”.

Contestación del Ministerio de Agricultura

1. El Ministerio de Agricultura contestó la acción de tutela el 29 de enero de

⁷⁶ Cuaderno No 2 del proceso de primera instancia, Folios 101 a 105, en los que consta la contestación del Departamento para la Prosperidad Social.

2015⁷⁷, y alegó la **falta de legitimación por pasiva** en el proceso. Por ello, solicitó su desvinculación del proceso.

2. Señaló que dicha entidad no tiene competencia alguna sobre los hechos alegados en la acción de tutela. Por el contrario, manifestó que el INCODER es la entidad competente para resolver las peticiones de los accionantes, y que ésta, a su vez, cuenta con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y patrimonio propio.

Contestación de la Superintendencia de Notariado y Registro

1. La Superintendencia de Notariado y Registro solicitó su **desvinculación del proceso de tutela, y alegó que no vulneró los derechos fundamentales reclamados por los accionantes**⁷⁸.

2. En primer lugar, hizo algunas consideraciones frente a los principios de legalidad y tracto sucesivo que deben regir los actos registrales sobre bienes inmuebles. En este sentido, manifestó que en virtud del principio de tracto sucesivo, es necesario que en el registro se inscriban los actos jurídicos en una secuencia lógica y que no exista ningún tipo de vacío. A juicio del Superintendente, no se deduce el carácter baldío del predio “Hacienda Bellacruz”, sino que, por el contrario, se advierte la existencia de títulos de dominio de naturaleza privada, los cuales son vigentes y válidos. Por ello, en virtud del principio de tracto sucesivo, es necesario que el INCODER ordene el registro del acto administrativo que declara los predios como baldíos para, posteriormente, iniciar el respectivo proceso de recuperación.

3. Por otro lado, señaló que si bien la Resolución No. 0481 del 1º de abril de 2013 del INCODER establecía que los predios *Potosí, Caño Negro, Los Bajos, San Simón, Venecia, María Isidra y San Miguel*, habían sido declarados baldíos desde 1994, y que dicha situación había sido inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria, ello no correspondía con la realidad. En su lugar, afirmó que el INCODER nunca ordenó la inscripción en el registro de la Resolución No. 1551 de 1994, mediante la cual se declaró el carácter baldío de los predios. Así, señaló:

“No es cierto que tal situación haya sido registrada, por ende no fue publicitada, debido a que se requería para la época una decisión judicial que ordenara la cancelación de los asientos registrales, los cuales siguen siendo válidos, y deben ser tenidos en cuenta en virtud del mencionado principio de tracto sucesivo”.

4. Adicionalmente, manifestó que la Resolución No. 0481 de abril de 2013 proferida por el INCODER no especificó ni la cabida de los predios, ni los

⁷⁷ La contestación del Ministerio de Agricultura se encuentra en los Folios 118 a 122 del Cuaderno No. 2 del proceso de tutela de primera instancia.

⁷⁸ La contestación de la Superintendencia de Notariado y Registro se encuentra en los folios 123 a 134 del Cuaderno No. 2 del proceso de tutela de primera instancia.

folios de matrícula inmobiliaria sobre los cuales debía inscribirse la orden de recuperación de baldíos indebidamente ocupados. En este sentido, el registrador no estaba facultado para subsanar o interpretar la Resolución No. 0481 de 2013, ni para enmendar su falta de claridad, razón por la cual la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Aguachica obró en el marco de sus competencias legales, al negarse a inscribir el referido acto administrativo.

5. Igualmente, señaló que los peritos designados por el IGAC en el procedimiento de recuperación de baldíos, advirtieron sobre la imposibilidad de individualizar los predios y determinar su área, tal y como consta en la Resolución No. 0481 de 2013. En consecuencia, el INCODER tomó en cuenta los datos cartográficos recaudados en el proceso de clarificación de la propiedad adelantado en 1994, los cuales no daban certeza de los folios de matrícula inmobiliaria sobre los cuales debía efectuarse la aludida inscripción.

6. Así mismo, indicó que el procedimiento adelantado por el INCODER parte del supuesto de que los predios tienen la naturaleza de baldíos. Sin embargo, en opinión de la Superintendencia, ello no se deduce de la historia jurídica de la Hacienda Bellacruz, toda vez que aún se encuentran inscritos títulos de dominio privado en el registro del referido predio. Igualmente, manifestó que el juez civil es la autoridad competente para ordenar la cancelación de los asientos registrales en los cuales aparecían títulos de dominio privado.

Así, manifestó la entidad:

“Con fundamento en lo anterior, es claro que todas las causales para el inicio de este proceso parten de la base que (sic) nos encontramos ante un inmueble de naturaleza baldía, y esto, aunado al principio registral de tracto sucesivo, no se evidencia en la historia jurídica de la Hacienda Bellacruz que se ha publicitado en el registro, pues siguen vigentes los asientos registrales que dan cuenta de la existencia de títulos traslaticios del derecho de dominio privado que siguen siendo válidos, ya que el INCORA en su momento no agotó el trámite completo establecido por la jurisprudencia de la época que indicaba que era necesario para los casos de clarificación de la propiedad acudir al juez civil para que ordenada la cancelación de los asientos registrales en los cuales aparecían inscritos títulos de dominio privado”.

7. Adicionalmente, señaló que el Consejo de Estado, en Sentencia de la Sala Plena de julio de 1985, estableció expresamente que la competencia del INCORA en los procedimientos de clarificación de la propiedad es puramente declarativa, y que, en consecuencia, no se encuentra facultado para ordenar la cancelación de registros de títulos privados.

8. En su lugar, indicó que la entidad administrativa debe iniciar el respectivo proceso ordinario para la cancelación de los registros, situación que no tuvo lugar en el caso analizado, y que, en consecuencia, no es oponible a la Superintendencia. Así, manifestó la entidad:

“De acuerdo con lo anterior, el Consejo de Estado consideró que al INCORA, (sic) no le era dable modificar situaciones jurídicas existentes ni crear nuevas, en tanto los poderes que se derivaban de la Ley 1365 de 1961 eran meramente declarativos y a partir de ellos debía iniciar proceso ordinario para obtener la cancelación de los registros (...)

De conformidad con lo anterior, el INCORA (sic) al decidir el procedimiento de clarificación mediante la Resolución 1551 de 1994, determinó que su competencia respecto de la titularidad de los predios objeto del procedimiento era meramente declarativa, por lo tanto el artículo quinto fue expreso en determinar que no se ordenara su inscripción en los folios, con fundamento en la jurisprudencia estudiada, en ese orden, reconoció que de conformidad con la Ley 1365 de 1961 su competencia sólo podía ser declarativa y no ostentaba competencia para modificar situaciones jurídicas existentes ni crear nuevas.

Ahora bien, hasta que esta situación no quede clara en registro, es decir, que el predio es de propiedad de la Nación y un juez ordene la cancelación de los registros, no es coherente con el principio registral de tracto sucesivo, de conformidad con el cual solo el titular inscrito tendrá la facultad de disponer del predio, registrar la ocupación indebida de predios baldíos, toda vez que registralmente aún no han salido del dominio privado, por lo tanto se reitera que no existen antecedentes registrales”.

9. Finalmente, señaló que si bien se registró el acto administrativo de inicio del procedimiento de clarificación de baldíos, ello configuró un simple acto de trámite que en nada incide en la titularidad de los predios, por lo que procedía el registro.

Contestación de las sociedades Grupo Agroindustrial Hacienda La Gloria – S.A. Sucursal Colombia (antes Dolce Vista Estate Inc.) y Frigorífico La Gloria S.A.S.

1. El señor Ramiro de Francisco Reyes, en su calidad de representante legal de la sociedad Grupo Agroindustrial Hacienda La Gloria S.A. Sucursal Colombia (antes Dolce Vista Estate Inc), y actuando en nombre y representación de Frigorífico La Gloria S.A.S., respondió la acción de tutela el 30 de enero de 2015⁷⁹.

2. En primer lugar, aclaró que en el folio de matrícula inmobiliaria de la “Hacienda La Gloria” no consta ningún tipo de anotación que refiera el inicio o trámite de diligencias de recuperación de baldíos, e indicó que no existía prueba alguna de que los predios presuntamente *Potosí, Caño Negro, Los Bajos, San Simón, Venecia, María Isidra y San Miguel* hicieran parte de la

⁷⁹ La contestación referenciada se encuentra en el Cuaderno No. 2 del proceso de primera instancias, en los Folios 135 a 174.

Hacienda La Gloria. Igualmente, estableció que ASOCOL nunca afirmó que los campesinos hubiesen sido desplazados de los predios *Potosí, Caño Negro, Los Bajos, San Simón, Venecia, María Isidra y San Miguel*, y que por lo tanto, la pretensión de recuperación y adjudicación de baldíos carecía de fundamentos.

3. Así mismo, manifestó que la acción de tutela no cumplía con los requisitos generales de procedencia consagrados en el Decreto 2591 de 1991, por cuanto:

i) La Ley 1448 de 2011 previó un procedimiento específico en materia de restitución, ii) el INCODER no está legitimado por pasiva para adjudicar bienes a víctimas de la violencia, iii) de acuerdo con el artículo 69 de la Ley 160 de 1994, es requisito para la adjudicación de bienes baldíos que el solicitante demuestre que tiene bajo producción económica las dos terceras (2/3) partes de la superficie cuya adjudicación solicita, lo que no sucede en este caso, iv) actualmente cursa una acción de revisión ante el Consejo de Estado que discute la legalidad de los actos administrativos proferidos por el INCODER, v) no se cumple con el requisito de inmediatez, pues los hechos alegados ocurrieron entre 1994 y 1996.

4. A su vez, presentó argumentos para desestimar las pretensiones de la demanda. En consecuencia, señaló que: i) la Resolución No. 1551 de 1994 únicamente indicó que los títulos aportados no eran suficientes para acreditar dominio frente al Estado, pero ello no implicaba, *per se*, una declaratoria de baldíos, ii) aun si se aceptase que los bienes fueron declarados baldíos, el INCODER no es competente para adelantar el procedimiento de recuperación, pues la cancelación de títulos de propiedad privados requiere de una sentencia judicial, iii) la Resolución No. 1551 de 1994 no fue inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria de la anteriormente denominada Hacienda Bellacruz, ni en el folio del predio “Hacienda La Gloria”, por lo que no es oponible a terceros adquirentes de buena fe⁸⁰, y iv) la Resolución No. 1551 de 1994 decayó, por cuanto el INCODER no realizó los actos idóneos para hacerla cumplir, en el término de cinco (5) años a partir de su ejecutoria.

5. Finalmente, puso de presente que la asociación ASOCADAR también reclama la adjudicación de los predios objeto de la presente acción de tutela, sin probar su condición de desplazados y ocupantes de dichos bienes inmuebles.

Sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga.

1. Mediante sentencia proferida el 5 de febrero de 2015, la Sala Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, **denegó por improcedente** la acción de tutela⁸¹.

⁸⁰ Al respecto, mencionan que mediante oficio del 9 de octubre de 2012, dirigido a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos – Seccional Aguachica, INCODER solicitó la inscripción de la Resolución No. 1551 de 1994. Sin embargo, la entidad, mediante Oficio ORP-1240 del 18 de octubre de 2012, respondió negativamente la solicitud, indicando que la Resolución No. 1551 de 1994 no declaraba taxativamente que los bienes fueran baldíos, y que tampoco se ordenaba la cancelación de los registros.

⁸¹ Cuaderno 2 de primera instancia del proceso de tutela, Folios 178 a 199.

2. Indicó que para la adjudicación y titularización de un bien baldío, la Ley 160 de 1994 y sus decretos reglamentarios han establecido dos procedimientos, a saber: i) uno administrativo adelantado ante el INCODER y ii) uno judicial, el cual se desarrolla ante los jueces de restitución de tierras.

Por otra parte, señaló que la Ley 1448 de 2011 reguló el proceso de adjudicación de baldíos para víctimas del conflicto armado, y estableció en su artículo 83, los requisitos exigidos para ello.

3. Así, a juicio del Tribunal, la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para discutir la adjudicación de predios baldíos a los accionantes, toda vez que el ordenamiento jurídico ha previsto procesos de carácter especial con requisitos específicos que deben acreditarse. En este sentido, estableció:

“Para la Sala es irrefragable que la acción de tutela no es el medio procedente para obtener la adjudicación de bienes baldíos que persigue ASOCOL, pues aquélla es un mecanismo residual y subsidiario, concebido por la Constitución Política como el dispositivo idóneo para proteger derechos de índole fundamental, más (sic) no para reemplazar los procedimientos regulados por el legislador, quedando vedada al juez constitucional la potestad de arrogarse competencias establecidas en cabeza de las entidades estatales o los jueces ordinarios y que escapen de la concreta función de determinar la vulneración o afectación a dichas garantías superiores.

4. Igualmente, indicó que el Tribunal no es el juez competente para verificar la acreditación del cumplimiento de los requisitos para la adjudicación de predios, toda vez que la Ley 1448 de 2011 consagró dicha función en los jueces de restitución de tierras.

5. Finalmente, señaló que la discusión frente a la declaratoria de bienes baldíos de los predios *Potosí, Caño Negro, Los Bajos, San Simón, Venecia, María Isidra y San Miguel*, debe surtirse en el proceso de revisión ante el Consejo de Estado. En este sentido, para efectos de iniciar los procedimientos de titularización y adjudicación de bienes baldíos, será necesario atender a los resultados del proceso judicial actualmente en curso. Así, el Tribunal mencionó:

“Es claro entonces, que hasta tanto el INCODER no cuente con un sustento jurídico en firme en torno a la recuperación de los señalados bienes baldíos, no podrá adelantar gestiones tendientes a su titularización y adjudicación, pues la condición de estos terrenos está hoy siendo debatida judicialmente, discusión que no puede pretenderse suplir o reemplazar con la acción de resguardo excepcional, menos en lo tocante a la definición del asunto del modo que corresponda por el ente competente: Honorable Consejo de Estado”.

Impugnación

El 11 de febrero de 2015, el señor Fredy Antonio Rodríguez Corrales, en su calidad de representante legal de la asociación ASOCOL, **impugnó el fallo de tutela proferido por la Sala Civil – Familia del Tribunal Superior de Bucaramanga**⁸².

1. En primer lugar, señaló que la organización ASOCOL ha solicitado la recuperación de los predios presuntamente baldíos desde 1987 ante las autoridades respectivas, en un primer momento ante el INCORA y posteriormente ante el INCODER.

1.1. Para demostrar la anterior afirmación, señaló que los siete (7) predios baldíos *Potosí, Caño Negro, Los Bajos, San Simón, Venecia, María Isidra y San Miguel* se encuentran incluidos en las actas de acuerdo suscritas por el Gobierno Nacional y los campesinos desplazados de la Hacienda Bellacruz, del 5 y 6 de junio de 1996. Así, en el numeral 1° de éstas se incluyó que el INCORA adjudicaría los predios San Antonio, hoy vereda Caño Alonso, Los Cacaos, Santa Elena y San Carlos a las familias que fueron desplazadas y despojadas de éstos.

1.2. Así mismo, mencionó que en la parte considerativa de las Resoluciones No. 0868 del 25 de abril de 2011 y 02294 del 5 de septiembre de 2011, proferidas por el INCODER, consta que el representante legal de ASOCOL solicitó el adelantamiento del procedimiento de recuperación de baldíos de los predios *Potosí, Caño Negro, Los Bajos, San Simón, Venecia, María Isidra y San Miguel* en febrero de ese mismo año.

2. En segundo lugar, desestimó la presunta falta de prueba de su condición de desplazados, alegada por los accionados y terceros en el escrito de contestación de la acción de tutela.

2.1. Así, resaltó que en agosto de 2011, las familias que anteriormente ocupaban predios de la Hacienda Bellacruz, solicitaron la protección de las tierras de las que fueron desplazados ante las Personerías de Aguachica, Barranquilla y Bogotá. En consecuencia, en diciembre de 2011 fueron inscritos en el folio de instrumentos públicos No. 196-25668 del predio San Antonio y la matrícula No. 196-25667 del predio San Carlos, predios que fueron comprados por el INCORA a la Familia Marulanda Ramírez⁸³.

2.2. Igualmente, señaló que en el año 2011 las familias campesinas realizaron la correspondiente declaración de desplazamiento y despojo ante las Personerías de varios municipios de Cesar y Valledupar, y en consecuencia, fueron registradas en la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas. Resaltó que las familias desplazadas realizaron la solicitud

⁸² La impugnación del fallo de primera instancia por parte de ASOCOL se encuentra en los Folios 237 a 245 del Cuaderno No. 2 del proceso de primera instancia.

⁸³ Tal y como se ha señalado en la presente providencia, los mencionados predios fueron adquiridos por el INCORA a través de la Escritura Pública No. 1900 de 1995 de la Notaría Séptima de Bogotá.

respectiva ante el programa de Ayuda Humanitaria, pero que ésta sólo fue otorgada un año después, y que aún no han recibido ningún tipo de indemnización administrativa que les permita superar su condición de extrema pobreza.

2.3. Mencionó que en el 2011 realizaron la declaración de desplazamiento y despojo ante las Fiscalías de Bucaramanga y Aguachica, y ante la Fiscalía para Justicia y Paz. Señaló que en estas declaraciones las familias de campesinos desplazados de la Hacienda Bellacruz acusaron a Juan Francisco Prada Márquez, alias ‘Juancho Prada’, a quien en el 2014 le fueron imputados los hechos de desplazamiento y despojo efectuados en la Hacienda Bellacruz⁸⁴.

2.4. Adicionalmente, afirmó que en 2012 las familias entregaron a la Oficina de Tierras de Bucaramanga, toda la documentación referente al despojo y desplazamiento sufrido por los campesinos de la Hacienda Bellacruz. Indicó que dicho despojo fue efectuado por los paramilitares del grupo “Héctor Julio Peinado”, liderados por Juan Francisco Prada, quienes recibían órdenes de la Familia Marulanda Ramírez⁸⁵. En consecuencia, las familias desplazadas fueron inscritas en la Matriz de Desplazamiento realizada por la Fiscalía de Justicia y Paz de Aguachica, y en la Matriz de Despojo realizada por la Unidad Élite de Persecución de Bienes de la Fiscalía General de la Nación.

2.5. Aclaró que, desde el 2012, las familias organizadas en ASOCOL han solicitado al INCODER y a la Oficina de Tierra del Magdalena Medio que la restitución a la que tienen derecho sea efectuada a través de la reubicación en los siete predios baldíos, teniendo en cuenta que en 1996 dichos predios iban a ser entregados para completar la Unidad Agrícola Familiar prometida por las autoridades gubernamentales a los campesinos.

3. Finalmente, relató que las familias solicitaron el desarrollo de un proceso penal en contra de los implicados en el desplazamiento de las familias campesinas de la Hacienda Bellacruz. Sin embargo, se presentaron diversas irregularidades en el proceso penal en la región de la Costa Caribe, razón por la cual ASOCOL solicitó que éste fuese trasladado a Bogotá. Así, se imputaron cargos relacionados con expulsión, traslado o desplazamiento forzado de población civil y otros contra el jefe paramilitar Juan Francisco Prada Márquez, alias ‘Juancho Prada’.

Sentencia de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia. Declaratoria de nulidad.

1. El 26 de marzo de 2015, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia resolvió la impugnación formulada contra el fallo de primera instancia, y **declaró la nulidad de todo lo actuado a partir del auto**

⁸⁴ Aportan cuaderno de investigación penal adelantada en contra de Juan Francisco Prada. Ver Cuaderno Juan Francisco Prada.

⁸⁵ El accionante afirma que ello consta en las imputaciones de cargo del 28 de octubre de 2014 y 21, 22, 23, 26, 27, 28, 29 y 30 de enero de 2015

admisorio de la acción de tutela⁸⁶.

2. La Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia advirtió que, si bien formalmente la acción de tutela había sido iniciada contra el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, lo cierto es que los accionantes no le endilgaron ninguna conducta u omisión vulneradora de sus derechos fundamentales. Por el contrario, la presunta vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes fue atribuida al INCODER.

3. Para la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, en el caso analizado se presentó una vinculación aparente de una autoridad pública del orden nacional, como es el caso del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuando realmente se demandó una entidad del sector descentralizado, como es el INCODER. En consecuencia, concluyó que el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga no era el competente para conocer de la acción de tutela, sino los juzgados civiles del circuito.

De esta manera, ordenó remitir el expediente a la Oficina de Reparto Judicial de Bucaramanga, para que éste fuese asignado, en primera instancia, a los juzgados civiles

Sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Décimo Civil del Circuito de Bucaramanga

1. Mediante auto del 15 de abril de 2015, el Juzgado Décimo Civil del Circuito de Bucaramanga admitió la acción de tutela⁸⁷. En la referida providencia, ordenó notificar el proceso al Ministro de Agricultura y Desarrollo Territorial, al Director del INCODER del orden nacional, y al Director Territorial del INCODER – Valledupar.

Así mismo, vinculó oficiosamente a las sociedades Dolce Vista Estate INC, Frigorífico La Gloria S.A.S, Grupo Industrial Hacienda La Gloria y Fiduciaria Davivienda; al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, a la Unidad Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto, a la Superintendencia de Notariado y Registro y a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

A su vez, a través de un edicto emplazatorio, el juez ordenó notificar a los señores Cecilia Ramírez de Marulanda, Carlos Arturo Marulanda Ramírez, María Cecilia Marulanda de Sarasola, Gloria Cristina Marulanda de Umaña y Alberto Marulanda Grillo.

2. En tanto los accionados y terceros vinculados guardaron silencio en el proceso de tutela, el Juzgado Décimo Civil del Circuito de Bucaramanga

⁸⁶ La providencia del 26 de marzo de 2015, mediante la cual la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia decide declarar la nulidad de todo lo actuado, se encuentra en el Cuaderno No. 1 de segunda instancia.

⁸⁷ El auto admisorio proferido por el Juzgado Décimo Civil del Circuito se encuentra en los folios 41 y 42 del Cuaderno No. 3 de primera instancia (amarillo).

profirió sentencia el 22 de abril de 2015⁸⁸. Así, el juez **denegó por improcedente la acción de tutela** por considerar que los accionantes contaban con mecanismos administrativos y judiciales idóneos para solicitar sus pretensiones, a saber: el procedimiento administrativo de clarificación y recuperación de la propiedad reglado en la Ley 160 de 1994, o el proceso judicial cuya finalidad es la restitución de tierras a víctimas del conflicto armado, consagrado en la Ley 1448 de 2011.

***Amicus Curiae* de los ciudadanos Iván Cepeda Castro, Alberto Castilla Salazar y Alirio Uribe Muñoz**

1. Los mencionados ciudadanos **coadyuvaron la acción de tutela iniciada por ASOCOL**. Así, i) informaron sobre la ocurrencia de nuevos hechos con posterioridad a la presentación de la acción de tutela, e ii) indicaron que el INCODER había incurrido en una vía de hecho administrativa al declarar la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución No. 1551 de 1994.

2. En primer lugar, aclararon que las organizaciones ASOCOL y ASOCADAR actualmente reúnen a una parte de las víctimas del desplazamiento de la Hacienda Bellacruz. Sin embargo, indicaron que existen víctimas que no se encuentran organizadas, pero cuyos derechos también deben ser protegidos.

3. Señalaron que el 30 de junio de 2015, aproximadamente ciento ochenta (180) familias retornaron voluntariamente, y sin el acompañamiento institucional, a los predios presuntamente baldíos ubicados en Simaña, La Gloria. En opinión de los coadyuvantes, esta decisión fue adoptada por las comunidades desplazadas debido a la pobreza extrema que afrontaban, y a la falta de atención de las entidades públicas en la resolución de su situación.

Sin embargo, indicaron que el 1° de julio de 2015, aproximadamente a las 7:30 A.M., un grupo de civiles armados y encubiertos (presuntamente paramilitares) personal del ESMAD y de la Policía Nacional, ingresaron violentamente al lugar. Asimismo, relataron que a las 10:00 A.M. desalojaron violentamente a las familias que se encontraban en el lugar, dispararon armas de fuego, lanzaron gases lacrimógenos, e hirieron quince personas, entre éstas dos niños y mujeres en estado de embarazo. Resaltaron que el señor Jahir Puentes fue herido con arma de fuego.

4. Manifestaron que con la Resolución No. 334 de 2015, mediante la cual el INCODER declaró el decaimiento de la Resolución 1551 de 1994, se incurrió en una vía de hecho administrativa. Así, alegó que el acto administrativo mencionado comportó un defecto procedimental absoluto por dos razones: i) primero, porque obvió que la Resolución 1551 de 1994 no fue impugnada oportunamente, y por lo tanto, frente a ésta operó el fenómeno de la

⁸⁸ La sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Décimo Civil del Circuito de Bucaramanga, mediante la cual se declaró improcedente la acción de tutela iniciada por ASOCOL contra el INCODER y otros, se encuentra en los folios 58 a 65 del Cuaderno No. 3 de primera instancia (amarillo).

caducidad, y ii) porque en el marco del procedimiento de recuperación de baldíos adoptó una decisión sobre el procedimiento de clarificación, cuando éste ya había terminado.

5. Igualmente, argumentaron que la Resolución No. 334 de 2015 incurrió en un defecto fáctico, por cuanto consideró, equivocadamente, que los fundamentos de hecho y de derecho de los actos administrativos del procedimiento de clarificación habían desaparecido. Así, indicaron que el INCODER omitió que en la anotación No. 22 constaba el registro de la Resolución No. 1551 de 1994 en el folio de matrícula inmobiliaria número 196-1038, correspondiente a la antigua Hacienda Bellacruz, mediante la cual finalizó el procedimiento de clarificación de la propiedad.

A su vez, manifestaron que la Resolución No. 334 de 2015 omitió que los predios objeto del procedimiento de recuperación fueron identificados correctamente a partir del análisis de las coordenadas geográficas, los certificados de libertad y tradición y las fichas catastrales.

6. Mencionaron que el INCODER incurrió en un defecto sustantivo, toda vez que interpretó de forma irrazonable las disposiciones normativas aplicadas en la Resolución No. 334 de 2015. En este sentido, para los coadyuvantes no era cierto que i) existieran dudas sobre la naturaleza baldía de los bienes, ni ii) que ello hubiese afectado a terceros de buena fe.

6.1. En primer lugar, señalaron que no es cierto que el INCODER careciera de la competencia para determinar la naturaleza jurídica de los baldíos de la Hacienda Bellacruz, como equivocadamente indicó el acto administrativo cuestionado, con fundamento en una sentencia del Consejo de Estado del año 1985. En dicha providencia el Consejo de Estado inaplicó el artículo 12 del Decreto 1265 de 1977, en ejercicio de la excepción de inconstitucionalidad, norma que prescribía que el acto administrativo que declarara que un bien era baldío debía comunicarse a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos para cancelar los títulos de propiedad privada. A juicio del Consejo de Estado, las facultades del INCODER eran exclusivamente declarativas y no podían crear, modificar o extinguir derechos patrimoniales.

Sin embargo, los coadyuvantes resaltaron que el hecho de que el Consejo de Estado hubiese inaplicado la mencionada norma jurídica, para ese caso concreto, no implicó su invalidez, y mucho menos, que el INCODER hubiese perdido la competencia de ordenar la cancelación de los registros de títulos privados sobre bienes baldíos.

En este sentido, resaltaron que no existían dudas sobre la naturaleza baldía de los bienes inmuebles objeto del procedimiento de recuperación. Así, mencionaron que el hecho de que la Resolución No. 1551 de 1994 no hubiese sido inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria del predio Bellacruz, no implicaba que los predios fuesen de propiedad privada, puesto que en el mencionado acto administrativo claramente se estableció que siete de los predios que componían la Hacienda, tenían naturaleza baldía.

En consecuencia, señalaron que el INCODER no podía alegar su propia falta de diligencia, al declarar el decaimiento de la Resolución No. 1551 de 1994, cuando se abstuvo de inscribir el mencionado acto administrativo en el registro.

6.2. En segundo lugar, manifestaron que las partes que realizaron negocios jurídicos sobre los referidos predios tenían conocimiento de su carácter baldío. Así, indicaron que los vendedores, quienes se arrogaban el carácter de propietarios de los baldíos, interpusieron diversos recursos para impugnar los actos administrativos de clarificación de la propiedad. A su vez, a los compradores de los predios les era exigible la obligación de verificar el estado del proceso de clarificación de los predios de la anteriormente denominada Hacienda Bellacruz, el cual se encontraba inscrito en la anotación No. 22 del folio de matrícula inmobiliaria.

Por lo tanto, concluyeron los coadyuvantes:

“En suma, aunque la anotación de la resolución que determinaba la existencia de baldíos debía realizarse, esto no es excusa ni a los propietarios ni a los futuros compradores, pues los primeros sabían de la Resolución No. 1553 (sic) de 1994 que declaraba la existencia de baldíos en la medida en que la impugnaron y en la medida en que la nota 22 registró la terminación del proceso de clarificación. Y los segundos tenían el deber de verificar cuál había sido el resultado del proceso de clarificación pues la cancelación de la resolución que le dio apertura sí fue inscrita. Esta falta de anotación tampoco es excusa para la propia administración, pues no puede el INCODER argumentar un error previo a su favor, ya que era él mismo el que debía haber ordenado, en 1994, la cancelación de los registros aplicando el Decreto 1265 de 1977 que gozaba de constitucionalidad (aunque hubiera sido inaplicado en un caso concreto), o bien impulsando las acciones correspondientes ante la jurisdicción ordinaria para garantizar esta inscripción, si seguía la tesis del Consejo de Estado. Más de 20 años después, el INCODER no puede excusarse en su propia negligencia para recuperar tierras que son de la nación, alegando además una supuesta imposibilidad de individualizar predios, la cual no está debidamente motivado (sic) en el acto administrativo cuestionado”. (Subraya y negrilla fuera del texto)

7. Finalmente, señalaron que el INCODER incurrió en una vía de hecho administrativa por violación directa de la Constitución, por razón de la expedición de la Resolución No. 334 de 2015.

7.1. En primer lugar, indicaron que con la Resolución No. 334 de 2015, el INCODER desconoció i) la obligación de proteger el patrimonio público, ii) el artículo 64 de la Constitución Política, que consagra la obligación del Estado de promover el acceso a la tierra de las poblaciones campesinas, y iii) la

protección especial del campo. En opinión de los coadyuvantes, el reinicio del procedimiento agrario constituye una vulneración a estos mandatos, debido al extenso lapso que debería esperarse para su tramitación.

7.1.1. Por otro lado, indicaron que la problemática de la administración de los predios baldíos ha sido reconocida por la Corte Constitucional, Corporación que en Sentencia T-488 de 2014 señaló que existe una falta de información actualizada y completa por parte de la institución responsable de la administración y adjudicación de baldíos, y una excesiva concentración de las tierras.

3.1.2. Igualmente, expusieron que la Contraloría General de la República, a través del *Informe sobre acumulación irregular de baldíos en la altillanura colombiana*, del 2013, indicó que la indebida acumulación de baldíos ha sido una práctica recurrente y permitida por las autoridades del Estado. Particularmente, señaló que los continuos englobes, desenglobes, divisiones materiales y apertura de nuevos folios de matrícula inmobiliaria sobre los predios de la Hacienda Bellacruz, constituyó una forma de revestir de legalidad la adquisición ilícita de bienes baldíos.

3.1.3. Finalmente, resaltaron que tanto las sociedades involucradas en la adquisición irregular de los predios baldíos, como la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Aguachica y la Superintendencia de Notariado y Registro han actuado de mala fe, por lo que solicitó que fuesen investigados disciplinariamente por razón de la extralimitación de sus funciones.

Así, indicaron que el Registrador de Instrumentos Públicos objetó la inscripción de la Resolución No. 1551 de 1994 proferida por el INCODER, pese a que ésta gozaba de una presunción de legalidad por ser un acto administrativo en firme. Sin embargo, sí accedió a la inscripción de múltiples actos jurídicos irregulares sobre los inmuebles declarados baldíos, efectuados por las sociedades involucradas en el presente trámite de tutela.

Las referidas actuaciones de la Superintendencia de Notariado y Registro, a juicio de los coadyuvantes, devienen en una vulneración del principio de primacía del derecho sustancial sobre el formal, toda vez que se impusieron diversas limitaciones al registro de un acto administrativo ejecutoriado, como es la Resolución No. 1551 de 1994, que finalizaron con la vulneración del patrimonio público estatal y de los derechos fundamentales de las familias campesinas desplazadas.

3.2. Igualmente, indicaron que la Resolución No. 334 de 2015 del INCODER vulneró los derechos fundamentales de las familias campesinas desplazadas, y, especialmente, el deber del Estado de adoptar acciones afirmativas en su favor, poniéndolas en un estado de indefensión. Así, manifestaron:

“La Resolución 334 de 2015 desconoce este mandato constitucional, el cual es derivado del artículo 13 de la C.P., pues no tiene en cuenta que las decisiones que adopta, relacionadas con procesos agrarios que son

de su competencia, tienen impactos directos no solo sobre unos predios objeto de clarificación, sino sobre campesinos y campesinas que fueron desplazados de esas mismas tierras. Esta Resolución del INCODER no solo no adopta medidas afirmativas para garantizar que sus procesos administrativos se ajusten a las necesidades de la población desplazada de la Hacienda Bellacruz, sino que además adopta una medida que a todas luces es regresiva para esta población, en la medida en que borra las acciones ya emprendidas por el Estado en este caso y devuelve el conflicto agrario 20 años en el tiempo, a sus inicios. Con ello, deja a las víctimas de este caso en un estado de aún más indefensión frente a la administración misma y frente a las personas que están detentando la propiedad de las tierras de manera ilegal, en la medida en que el propio INCODER ya reconoció que eran de propiedad de la Nación y que, en consecuencia, deberían ser adjudicadas a los campesinos y campesinas mediante acciones que el propio INCODER está en la facultad de emprender”.

3.3. Por último, señalaron que la actuación del INCODER devino en una vulneración del derecho fundamental de acceso a la justicia por cuanto: i) vulneró el derecho a un proceso ágil, y, adicionalmente, ii) violó el principio de primacía del derecho sustancial sobre el formal.

3.3.1. Así, con respecto a la vulneración de un proceso ágil, los coadyuvantes resaltaron que las poblaciones campesinas desplazadas han reclamado la recuperación de los predios baldíos de la Hacienda Bellacruz durante veinticinco (25) años, sin obtener, hasta el momento, una solución definitiva a sus pretensiones. En este sentido, reiniciar el procedimiento de clarificación impide la resolución de un trámite de forma oportuna y sustancial.

3.3.2. A su vez, frente a la vulneración de la primacía del derecho sustancial sobre el formal, indicaron que con la Resolución No. 334 de 2015 se pretermitió la competencia del INCODER de determinar la naturaleza jurídica de los predios rurales, en detrimento de los derechos fundamentales de las familias desplazadas:

“Así entonces, si en gracia de discusión se admite que en el año de 1994 el Incora, en virtud de la sentencia del Consejo de Estado no era competente para ordenar la inscripción en el registro, inscripción que en efecto ocurrió (anotación 22), es claro que sí se atiende el derecho sustancial, pues la autoridad competente para determinar la naturaleza jurídica de las tierras ha sostenido que dentro de la Hacienda Bellacruz en la actualidad existen al menos 1.200 hectáreas baldías que ocupan indebidamente personas que no son sujetos de reforma agraria. En consecuencia, en aras de proteger los derechos a la tierra, al territorio, a la alimentación, a la vivienda de los campesinos, así como el derecho colectivo al patrimonio público (al tratarse de baldíos), no es posible concluir que por la ausencia de un ritual procesal, que en la actualidad ha sido completamente revaluado por el legislador, quien ha otorgado la

competencia al Incoder de ordenar la cancelación de los registros en casos como el que se estudia, el Estado le otorgue prelación al rito procesal. De no ser así llegaríamos al absurdo escenario en el que únicamente una orden judicial puede afectar los folios de matrícula inmobiliaria, desconociendo que actualmente a diversas autoridades administrativas que pueden ordenar inscripciones en el marco de diversos procedimientos, entre ellos los agrarios”.

En consecuencia, los coadyuvantes solicitaron a la Corporación: i) amparar los derechos fundamentales de todas las víctimas de la Hacienda Bellacruz, ii) dejar sin efectos jurídicos la Resolución No. 334 de 2015 proferida por el INCODER, y en su lugar, declarar que el procedimiento de clarificación de la propiedad finalizó con la Resolución No. 1551 de 1994 que constituye cosa juzgada, iii) ordenar al IGAC la identificación física definitiva de los predios declarados baldíos y a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, la apertura de un folio de matrícula inmobiliaria para cada uno de los predios baldíos, sobre los cuales se inscribirán los actos administrativos relacionados con los procedimientos de clarificación y recuperación, iv) declarar la nulidad de las escrituras públicas y actos registrales que ocultaron la existencia de predios baldíos, y que los incluyeron como de dominio privado, y, finalmente, v) emitir las órdenes tendientes a investigar la conducta irregular del Registrador de Instrumentos Públicos de Aguachica y de la Dirección de Registro de la Superintendencia de Notariado y Registro.

***Amicus Curiae* de la Comisión Colombiana de Juristas**

1. Gustavo Gallón Giraldo, en representación de la Comisión Colombiana de Juristas, intervino en calidad de *amicus curiae* en el caso analizado, para exponer algunas circunstancias relacionadas con el contexto de despojo, vulneración de derechos humanos y revictimización de las familias campesinas de la Hacienda Bellacruz. Así, dicha organización señaló que ha asesorado a las víctimas en el reclamo de sus derechos, y que, con motivo de ello, la Corte Constitucional expidió la Sentencia T 227 de 1997.

2. Inició su exposición mediante precisiones sobre el contexto histórico de la región en que se encuentra la Hacienda Bellacruz, actualmente denominada Hacienda La Gloria. Así, indicó que a finales de los años 80, los terratenientes de la región del Sur del Cesar auspiciaron la conformación de grupos paramilitares dirigidos por alias “Juancho Prada”, quienes perpetraron diversos crímenes y masacres en contra de la población civil, y que el Estado ha sido condenado por estos hechos en la jurisdicción contenciosa administrativa⁸⁹.

3. Posteriormente, indicó que la Familia Marulanda Ramírez adquirió de forma irregular, el derecho de dominio de la Hacienda Bellacruz, la cual, en los años 70, alcanzó a tener veinticinco mil (25.000) hectáreas. Igualmente,

⁸⁹ Así, citan la sentencia del 18 de febrero de 2012 proferida por el Consejo de Estado, con número de radicado 1998 0371301, mediante la cual se condenó a la Nación Ministerio de Defensa Nacional, por razón del desplazamiento forzado de la Hacienda Bellacruz.

mencionó que los campesinos asentados en los predios de la Hacienda Bellacruz fueron víctimas de continuos despojos por parte de los grupos paramilitares liderados por la Familia Marulanda Ramírez, los cuales han sido objeto de condenas al Estado en la jurisdicción de lo contencioso administrativo⁹⁰.

4. Igualmente, relató que el caso de la Hacienda Bellacruz se ha caracterizado por la realización de diversos actos y negocios jurídicos encaminados a dar una apariencia de legalidad a la indebida apropiación de baldíos.

Para ejemplificar esta situación, señaló que la Familia Marulanda Ramírez creó la sociedad M.R. de Inversiones S.A.S, con el fin de desdibujar la propiedad inscrita sobre los bienes inmuebles objeto de los procedimientos de clarificación y recuperación de baldíos.

Manifestó que en el año 2008, la sociedad La Dolce Vista INC compró las sociedades M.R. de Inversiones y Frigorífico La Gloria, a la Familia Marulanda Ramírez. En el 2009, la sociedad La Dolce Vista INC modificó la denominación de la antigua Hacienda Bellacruz por el de “Hacienda La Gloria”, en la cual inició la explotación de palma de aceite. Finalmente, en el 2011, el Ministerio de Industria y Comercio aprobó la constitución de una zona franca en la Hacienda La Gloria para la producción y exportación de palma de aceite. Así, indicó:

“Aunado al despojo por la violencia y el desplazamiento forzado, el caso emblemático de la Hacienda Bellacruz se caracteriza por una compleja y sofisticada cadena de maniobras jurídicas implementadas con el fin de darle una apariencia de legalidad al despojo y apropiación ilegal de baldíos. A continuación, se hace un recuento de algunas de ellas:

- 1. El 26 de diciembre de 1970, la familia MARULANDA RAMÍREZ formalizó mediante escritura pública ante la Notaría de Tamalameque la personería jurídica de la SOCIEDAD M.R. DE INVERSIONES LTDA, que en adelante sería la propietaria de la Hacienda Bellacruz y del Frigorífico La Gloria S.A., y así desdibujar la propiedad directa que ejercían con anterioridad.*
- 2. En el 2008, la firma La Dolce Vista INC., de Germán Efromovich, compró a la familia MARULANDA RAMIREZ, sus firmas SOCIEDAD M.R. DE INVERSIONES LTDA y Frigorífico La Gloria S.A. Es decir, en lugar de adquirir los predios, el inversionista adquirió las empresas.*
- 3. El 22 de septiembre de 2009, La Dolce Vista INC. registró la finca que le compró a Marulanda (el lote independiente y los otros siete lotes englobados) como la Hacienda La Gloria, con una extensión de 5.833 hectáreas (de la cual hace parte los terrenos que según las*

⁹⁰ Así, citan la sentencia del 18 de febrero de 2012 proferida por el Consejo de Estado, con número de radicado 1998 0371301, mediante la cual se condenó a la Nación Ministerio de Defensa Nacional, por razón del desplazamiento forzado de la Hacienda Bellacruz.

resoluciones del INCORA de 1996 eran baldíos), hectáreas hoy ocupadas por un gran sembradío de palma aceitera.

4. *La Dolce Vista INC. creó en febrero de 2010 la firma Extractora La Gloria S.A.S. y empezó a gestionar la aprobación de una zona franca uniempresarial para producir y exportar el aceite con las ventajas que da esta condición de zona franca. El Ministerio de Industria y Comercio le dio el visto bueno mediante la Resolución 04558 del 19 de abril de 2011, convirtiéndose en una de las siete zonas francas permanentes autorizadas por el Gobierno para este tipo de producción agroindustrial”.*

Asimismo, anexó copia del informe elaborado por la Subgerencia de Tierras Rurales del INCODER, denominado *“Preguntas y respuestas sobre la intervención del INCORA y del INCODER en el predio rural “Hacienda Bellacruz”, hoy “Hacienda La Gloria”, en el que se ilustran algunos de los actos jurídicos celebrados sobre los predios de la Hacienda Bellacruz que fueron declarados baldíos por el INCODER.*

5. Resaltó la grave situación que afrontan las familias campesinas que decidieron retornar al predio denominado *Venecia* en la Hacienda Bellacruz, el 30 de junio de 2015, y que fueron desalojadas violentamente por personal del ESMAD. Así, mencionó que quince (15) campesinos, entre éstos, mujeres embarazadas y niños, fueron heridos gravemente. Igualmente, señaló que las familias campesinas se encuentran actualmente acampando en la intemperie en la vía de acceso a los predios y esperan la solución de la problemática por parte de las autoridades públicas.

6. Finalmente, expuso que con la omisión de las autoridades públicas de dar una pronta y efectiva solución a las familias de campesinos desplazados de la Hacienda Bellacruz, se vulneraron los derechos a la tierra, al ambiente y a la alimentación de la población campesina. Así mismo, indicó que la ocupación indebida de baldíos por parte de sociedades que no son sujetos de reforma agraria, implica un desconocimiento del principio de progresividad en materia agraria, y de la obligación que tiene el Estado de garantizar el acceso de los campesinos a la propiedad rural.

7. En consecuencia, solicitó a la Corte: i) dejar sin efectos la Resolución No. 334 de 2015, ii) requerir a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Aguachica la inscripción del acto administrativo que ordenó la recuperación de los bienes baldíos de la Hacienda Bellacruz, iii) ordenar al IGAC que realice los informes de georreferenciación predial para el desenglobe catastral y reamojonamiento físico de los predios baldíos, iv) ordenar al INCODER la titulación de los bienes baldíos a favor de los campesinos desplazados de la Hacienda Bellacruz con base en la presunción de no interrupción de la ocupación durante el periodo de desplazamiento, establecida en el artículo 74 de la Ley 1448 de 2011, y, finalmente, v) requerir a la Unidad para la Atención y Reparación a Víctimas para que implemente un plan de retorno colectivo a los predios baldíos recuperados.

Amicus Curiae de la Asociación de Desplazados al Retorno – ASOCADAR

1. El representante legal de la Asociación de Desplazados al Retorno – ASOCADAR relató especificidades sobre el desplazamiento y los tratos crueles de los que fueron víctimas las familias desplazadas de la Hacienda Bellacruz en 1996. Así, señaló:

“En febrero de 1996, en horas de la noche, incursionaron decenas de paramilitares movilizados en camionetas, allí procedieron a golpear a los miembros de la comunidad; mujeres, ancianos y niños fueron víctimas de tratos inhumanos, quemaron nuestras casas, destruyeron los cultivos y se robaron el ganado y nuestras pertenencias. Durante la incursión nos amenazaron para que abandonáramos las tierras porque según ellos “perteneían a Carlos Arturo Marulanda”.”

Así mismo, explicó la falta de cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional para solucionar la precaria situación de las familias desplazadas, la presunta complicidad de las autoridades locales con el paramilitarismo, y las consecuencias negativas que ello ha acarreado:

“El gobierno se comprometió a la adjudicación de las tierras y a proporcionarnos seguridad. Entonces volvimos a la región acompañados por una comisión interinstitucional del gobierno Nacional, luego de unos acuerdos previos. Sin embargo la Cruz Roja Internacional nos comunicó que los paramilitares habían enviado el mensaje de “si regresan los asesinamos”. Por ello nos tocó nuevamente llegar al albergue campesino.

En medio de la espera del cumplimiento por parte del gobierno a los compromisos adquiridos, fueron asesinados otros siete miembros de nuestra comunidad; algunos ellos líderes del proceso comunitario. Ello nos obligó nuevamente a recurrir a las autoridades nacionales, pues las autoridades locales en su mayoría estaban controladas y al servicio del paramilitarismo. Así, muchos campesinos volvieron nuevamente a Bogotá y ocuparon el INCORA, pero esta vez por dos meses y posteriormente ocuparon la Defensoría del Pueblo, lugar donde estuvieron aproximadamente ocho meses. Sin embargo el gobierno manifestó que no podía garantizar nuestra seguridad ate la presencia paramilitar y por lo tanto prometió la compra de tierras para reubicar una parte de las familias desplazadas (...)

En este proceso hemos visto a muchos de nuestras líderes y lideresas asesinados, otros obligados a desplazarse forzadamente dentro del país y muchos otros condenados al exilio. Aproximadamente un 30% de las familias desplazadas fueron reubicadas, en lugares conocidos como la Miel y Cámbulos en el departamento del Tolima y la Cochinilla en Norte de Santander. La mayoría nos desplazamos en diferentes partes de país sufriendo el rigor del desarraigo”.

3. Igualmente, describió los tratos crueles y abusos de autoridad que sufrieron durante el desalojo ocurrido el 1° de julio de 2015, los cuales, en opinión del coadyuvante, fueron tolerados por autoridades públicas:

“Durante el desalojo violento, los miembros de la comunidad fuimos víctimas de tortura y tratos crueles inhumanos y degradantes. Ejemplo de lo anterior es el caso de una mujer y su hijo de tres años. La mujer relata que a su hijo de tres años, los policías le dieron una patada en el estómago y le tiraban a los lados gases lacrimógenos al punto que se estaba asfixiando. Ella relata cómo dos policías pusieron en medio de sus piernas una motocicleta la cual aceleraban, fue golpeada con bolillo en la cabeza y en diferentes partes de cuerpo, le dispararon con un gas lacrimógeno de frente el cual le produjo una herida que debió ser suturada. Otra de las mujeres relata que miembros del ESMAD la empujaron y la tumbaron al piso, allí le apuntaron con un arma de balines en la cabeza, le pegaron en el estómago y la amenazaron de muerte.

En contra de la población se profirieron graves insultos y amenazas intimidándolos para que no regresaran a esos predios. Así mismo, los miembros de la policía y ESMAD, dañaron los enseres de la población y hurtaron bienes de la población como por ejemplo, el botiquín de primeros auxilios, celulares, enseres y comida.

La policía iba acompañada del Personero Municipal Jorge Rangel, la Inspectora de Policía Central Liliana Lobo, la comisaria de familia el enlace de víctimas de la Alcaldía de municipio de La Gloria (Cesar), quienes no hicieron diligencias encaminadas a proteger los derechos fundamentales de la población víctima de desplazamiento forzado que se encontraba en los predios, ni a prevenir la violencia desmedida ni el exceso en el uso de la fuerza por parte de los funcionarios públicos del ESMAD y Policía intervinientes”.

4. Señaló que aún se observan hombres armados de civil junto con la policía, lo que implica un riesgo inminente para la vida e integridad personal de las familias campesinas. Asimismo, indicó que hasta el 8 de agosto, la población campesina desplazada continuaba a orillas de la carretera, en evidente desprotección y estado de vulnerabilidad.

5. Finalmente, explicó diversos instrumentos jurídicos internacionales⁹¹ y normas jurídicas constitucionales⁹² que protegen los derechos a la restitución, trato diferenciado y acceso a la administración de justicia de las poblaciones desplazadas, los cuales no han sido salvaguardados en el caso de las familias

⁹¹ Como es el caso de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, los principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, y los principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad.

⁹² Tal es el caso del artículo 13 superior, que garantiza un trato diferencial a la población desplazada, como fue interpretado en la Sentencia T-098 de 2002.

de la Hacienda Bellacruz. Incluso, manifestó que con la Resolución No. 334 de 2015 proferida por el INCODER, se ha revictimizado a la población campesina desplazada, al tildársele de invasores, y se ha puesto en peligro la vida e integridad personal de varios de sus líderes.

6. En consecuencia, solicitó a la Corte: i) dar prevalencia al derecho sustancial sobre el formal en el análisis del trámite del procedimiento de clarificación, ii) dejar sin efectos la Resolución No. 334 de 2015 proferida por el INCODER, iii) ordenar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Aguachica (Cesar), la inscripción de la Resolución No. 481 de 2013, iv) iniciar el procedimiento de titulación colectiva a favor de las comunidades campesinas, como una medida de reparación a la situación de desplazamiento que afrontaron, y, finalmente, v) compulsar copias a las autoridades competentes para que sean investigadas las actuaciones y omisiones de los funcionarios públicos, que han ocasionado la vulneración de los derechos fundamentales de la población desplazada.

Intervención del Ministerio de Defensa y Seguridad Nacional

La magistrada sustanciadora vinculó al Ministerio de Defensa el 23 de septiembre de 2015, y lo requirió para que aportara información relacionada con la situación de seguridad de los municipios de La Gloria, Pelaya y Tamalameque. La entidad informó que en las referidas áreas existen, ocasionalmente, algunas afectaciones por razón de las conductas desplegadas por grupos armados, como es el caso de las guerrillas de las FARC, ELN, grupos paramilitares y bandas criminales.

Trámite de la acción de tutela en sede de revisión

En el presente acápite se describirán las actuaciones surtidas en sede de revisión ante la Corte Constitucional, en el trámite del presente proceso de tutela.

1. Mediante auto del 11 de abril de 2011, la Sala Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga admitió la acción de tutela⁹³. El 28 de abril de 2011, el referido Tribunal declaró la improcedencia de la acción, y adujo que los procedimientos de clarificación y recuperación de baldíos indebidamente ocupados no podían ser sustituidos a través de la acción constitucional.

2. En tanto la decisión no fue impugnada por ninguna de las partes, el expediente fue remitido a la Corte Constitucional para su eventual revisión, y esta Corporación lo seleccionó mediante auto del 30 de junio del 2011⁹⁴. El caso fue repartido a la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, y la ponencia fue asignada por sorteo al Magistrado Nilson Pinilla Pinilla.

⁹³ Cuaderno de tutela, Folios 517 a 522.

⁹⁴ El auto de selección en el caso de la referencia se encuentra en los folios 3 a 7 del Cuaderno No. 1 de revisión.

3. El 19 de octubre de 2011, la Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional ordenó oficiar al INCODER para que presentara un informe⁹⁵ sobre los procedimientos de clarificación y recuperación de la propiedad de los predios de la Hacienda Bellacruz que, presuntamente, tenían la calidad de baldíos⁹⁶.

4. Mediante auto del 19 de junio de 2014⁹⁷ el Magistrado Sustanciador (E) Andrés Mutis Vanegas, suspendió los términos para resolver el asunto, de acuerdo con lo consagrado en el artículo 57 del Acuerdo 05 del 15 de octubre de 1992. Asimismo, vinculó al trámite de tutela a las sociedades Dolce Vista Estate Inc, Frigorífico La Gloria S.A.S y Hacienda La Gloria (Grupo Agroindustrial Hacienda La Gloria), para que i) informaran sobre qué predios ejercían tenencia, especificando su extensión, lindero y títulos, ii) y ejercieran sus derechos a la defensa y contradicción. Asimismo, el Magistrado Sustanciador solicitó al INCODER copia de la Resolución No. 481 del 1º de abril de 2013, y de los recursos de ley interpuestos contra el mencionado acto administrativo. Igualmente, solicitó información sobre la identificación de las personas que detentaban la posesión material de los inmuebles objeto de la mencionada resolución. Finalmente, vinculó al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social⁹⁸ y a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas con el fin de que informara sobre i) la acreditación de los accionantes como población desplazada, ii) el lugar y fecha de desplazamiento, iii) la existencia y estado de procedimientos de restitución de tierras.

5. El 27 de junio de 2014, el representante legal de la sociedad Grupo Agroindustrial Hacienda La Gloria S.A., y en representación de las sociedades M.R. de Inversiones S.A.S y Frigorífico La Gloria S.A.S, solicitó la declaratoria de nulidad de todo lo actuado en el proceso de tutela, la cual fue negada por la Corte Constitucional.

6. Mediante el Auto del 16 de octubre de 2014, la Corte Constitucional ordenó vincular al trámite de tutela a la Fiduciaria Davivienda y a la Superintendencia

⁹⁵ El INCODER presentó el informe requerido el 4 de noviembre de 2011 (el cual se encuentra en los Folios No. 13 a 15 del cuaderno de revisión), y en éste indicó: i) Que el procedimiento de clarificación de la propiedad de los predios de la Hacienda Bellacruz finalizó con la Resolución No. 1551 del 20 de abril de 1994 proferida por el extinto INCORA. En el artículo 3º de la referida resolución se declaró que no se acreditó propiedad privada sobre los predios denominados *Potosí, Caño Negro, Los Bajos, San Simón, Venecia, María Isidra y San Miguel*, de acuerdo con la Ley 200 de 1936.

Igualmente, señaló que la sociedad MR de Inversiones presentó solicitud de revocatoria en contra del mencionado acto administrativo, la cual fue resuelta negativamente mediante Resolución No. 1125 del 13 de marzo de 1996.

⁹⁶ El auto de pruebas del 19 de octubre de 2011 se encuentra en los folios 9 y 10 del Cuaderno No. 1 de revisión. Asimismo, la Sala ordenó la suspensión de términos para la resolución del caso, de conformidad con lo establecido en el artículo 57 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional

⁹⁷ El auto de 19 de junio de 2014 proferido por la Corte Constitucional se encuentra en los Folios 116 a 119 del Cuaderno No. 1 de Revisión.

⁹⁸ El 26 de junio del 2014, el Departamento para la Prosperidad Social contestó la acción de tutela. La entidad solicitó su desvinculación al trámite, por cuanto, a su juicio, no tenía legitimación por pasiva en el caso de la referencia. Así, mencionó que la competencia para administrar el Registro Único de Víctimas no es del Departamento para la Prosperidad Social. En efecto, indicó que en virtud de lo consagrado en el artículo 7º del Decreto 4802 de 2011, dicha función fue asignada a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

de Notariado y Registro. En similar sentido, ordenó notificar por aviso a los ciudadanos Cecilia Ramírez de Marulanda, Carlos Arturo Marulanda Ramírez, María Cecilia Marulanda de Sarasola, Gloria Cristina Marulanda de Umaña y Alberto Marulanda Grillo.

7. A su vez, la representante legal de Fiduciaria Davivienda S.A., entidad que actúa en el proceso como vocera del fideicomiso “Dolce Vista”, solicitó la nulidad de todo lo actuado en el proceso de tutela, por considerar que dicha sociedad, en su calidad de tercero con interés legítimo, no había sido notificada.

8. La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, mediante Auto del 24 de noviembre de 2014, presidida por la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, levantó los términos suspendidos y declaró la nulidad de todo lo actuado desde el auto admisorio de la demanda, excepto de las pruebas aportadas. La Corte consideró que no se habían garantizado los derechos fundamentales a la defensa y contradicción de Fiduciaria Davivienda, en su calidad de vocera del fideicomiso “Dolce Vista” y de tercero con interés legítimo en el resultado del proceso. En consecuencia, ordenó la remisión del expediente al juez de primera instancia, a saber, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga. Igualmente, ordenó que una vez se agotara el trámite de instancias, se devolviera el expediente a la Magistrada Sustanciadora para su revisión. La mencionada providencia decidió:

“PRIMERO-. LEVANTAR los términos suspendidos y DECLARAR la nulidad de todas las actuaciones surtidas en el proceso de tutela de la referencia, desde el Auto admisorio de la demanda (...) La nulidad procesal aquí decretada tiene como consecuencia dejar sin efectos todas las decisiones proferidas en este proceso, y en particular, la sentencia adoptada por el Tribunal, de fecha veintiocho (28) de abril de 2011, en virtud de la cual se falló en única instancia la acción de tutela de la referencia, salvo aquellas que decreten pruebas ”⁹⁹

9. Mediante auto del 22 de enero de 2015, la Sala Civil – Familia del Tribunal Superior de Bucaramanga, de conformidad con lo ordenado por la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional en el Auto A-363 del 24 de noviembre de 2014, admitió la acción de tutela, y ordenó vincular a las empresas Dolce Vista Estate INC, Frigorífico La Gloria S.A.S, Hacienda La Gloria (Grupo Agroindustrial) y Fiduciaria Davivienda. En similar sentido, el Tribunal ordenó la vinculación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Superintendencia de Notariado y Registro y la Unidad Administrativa especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. Igualmente, vinculó a los ciudadanos Cecilia Ramírez de Marulanda, Carlos Arturo Marulanda Ramírez, María Cecilia Marulanda de Sarasola, Gloria Marulanda de Umaña y Alberto Marulanda Grillo, quienes

⁹⁹ Folios 598 a 600 del Cuaderno No. 1 de Revisión de la Corte Constitucional.

fueron notificados por aviso para que ejercieran sus derechos de defensa y contradicción¹⁰⁰.

10. La Sala Civil – Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga dictó sentencia el 5 de febrero de 2015. Así, negó las pretensiones de la acción de tutela, por cuanto i) el INCODER ya había expedido los actos administrativos solicitados por ASOCOL en los procedimientos de clarificación y recuperación de bienes baldíos, y ii) las pretensiones de los accionantes debían solicitarse en el marco del procedimiento administrativo de clarificación y recuperación de la propiedad regulado en la Ley 160 de 1994, o el proceso de restitución de tierras a víctimas del conflicto armado, consagrado en la Ley 1448 de 2011.

11. El accionante interpuso el recurso de apelación, el cual fue resuelto por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia mediante providencia del 26 de marzo de 2015. Dicha Corporación declaró la nulidad de todo lo actuado a partir del auto admisorio de la acción de tutela, por considerar que el juez competente para el análisis del caso, en primera instancia, era el juez del circuito, y ordenó remitir el expediente a la Oficina de Reparto para su respectiva asignación.

12. El Juzgado Décimo Civil del Circuito de Bucaramanga, al cual correspondió el análisis del caso, profirió sentencia el 22 de abril de 2015¹⁰¹. El juez denegó por improcedente la acción de tutela por considerar que los accionantes contaban con mecanismos administrativos y judiciales idóneos para solicitar sus pretensiones, a saber, aquellos previstos por el Legislador en las Leyes 160 de 1994 o 1448 de 2011, según correspondiera.

13. El expediente fue remitido directamente al despacho de la Magistrada Sustanciadora, de conformidad con lo dispuesto en el numeral cuarto del Auto del 24 de noviembre de 2014, proferido por la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional,¹⁰² en el que se dispuso:

“CUARTO-. Una vez se dicten las respectivas sentencias de instancia, se enviará el expediente al despacho de la magistrada sustanciadora para su revisión”.

14. La representante legal de Fiduciaria Davivienda S.A., entidad que actúa en el proceso como vocera del fideicomiso “Dolce Vista”, interpuso recurso de reposición, y en su defecto, de súplica, contra el numeral 4º del Auto A-363 del 24 de noviembre de 2014, proferido por la Corte Constitucional. A juicio de la recurrente, la mencionada orden omitió el necesario procedimiento de eventual revisión constitucional, puesto que señaló que una vez finalizado el

¹⁰⁰ El edicto emplazatorio se encuentra en los folios 18 a 21 y 175 a 177 del Cuaderno No. 2 de primera instancia.

¹⁰¹ La sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Décimo Civil del Circuito de Bucaramanga, mediante la cual se declaró improcedente la acción de tutela iniciada por ASOCOL contra el INCODER y otros, se encuentra en los folios 58 a 65 del Cuaderno No. 3 de primera instancia (amarillo).

¹⁰² Presidida por la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado. La Magistrada actualmente preside la Sala Sexta de Revisión.

proceso de tutela, el expediente debía ser remitido al despacho de la Magistrada Sustanciadora.

El referido recurso fue desestimado por la Sala Plena de la Corte Constitucional, mediante Auto A-388 del 2 de septiembre de 2015, en el que indicó que *“resulta perfectamente ajustado a nuestro ordenamiento constitucional y legal que la Corte ordene que una vez surtidas las instancias de un proceso que ya ha sido seleccionado para revisión sea devuelto al magistrado sustanciador para que se termine de llevar a cabo dicho trámite”*.

15. Debido a las posibles afectaciones del derecho a la vida de los accionantes en la Hacienda La Gloria, antes Hacienda Bellacruz, la Corte Constitucional decretó medidas provisionales a través del Auto 293 del 22 de julio de 2015.¹⁰³ Así, la Corporación ordenó a los inspectores de policía de los municipios de La Gloria, Pelaya y Tamalameque, que se abstuvieran de efectuar cualquier tipo de proceso policivo u hostigamiento en contra de la población campesina.

16. En sesión de la Sala Plena del 29 de julio de 2015, la Corporación dispuso asumir conocimiento del caso planteado en el presente proceso de tutela. Asimismo, la magistrada sustanciadora dispuso suspender los términos para fallar el proceso desde la misma fecha.¹⁰⁴

17. Mediante autos del 23 de septiembre y 5 de octubre de 2015, la Magistrada sustanciadora vinculó a la Contraloría General de la República y al Ministerio de Defensa Nacional, respectivamente, con el fin de que aportaran información relevante en el proceso de tutela, y ejercieran sus competencias constitucionales y legales. Particularmente, ofició al Ministerio de Defensa para que elaborara un informe de seguridad en los municipios de La Gloria, Pelaya y Tamalameque. No obstante, la entidad debió ser requerida mediante auto del 13 de octubre de 2015, para que remitiera la información solicitada¹⁰⁵.

18. Finalmente, mediante el Auto A-441 del 23 de septiembre de 2015, la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió varias solicitudes presentadas por los terceros intervinientes y la Procuraduría General de la Nación. Específicamente, la Sala resolvió un recurso de reposición, una solicitud de nulidad y aclaración del Auto A-293 de 2015, proferido por la Sala Quinta de Revisión, una solicitud de medidas cautelares y una solicitud de no decretar medidas provisionales. A su vez, ratificó las medidas provisionales adoptadas en el trámite de tutela.¹⁰⁶

A continuación se describen tanto las solicitudes elevadas, como la decisión adoptada por la Corte Constitucional:

¹⁰³ Cuaderno de Revisión No. 1, Carpeta 3, folio 879.

¹⁰⁴ Ibid. Auto del 5 de agosto de 2015, Folio 951.

¹⁰⁵ Carpeta No. 6 del Cuaderno de Revisión 1. Folios 16 y 17.

¹⁰⁶ Cuaderno Carpeta No. 5 del cuaderno de revisión, Folios 58 a 70.

18.1. El 28 de julio de 2015, la apoderada general del Grupo Agroindustrial La Gloria S.A. - Sucursal Colombia, **interpuso un recurso de reposición en contra del Auto 293 de 2015**. Manifestó que i) la Corte Constitucional carecía de competencia para dar órdenes a las autoridades de policía, “*pues(...) no son (sic) subordinadas a la rama judicial*”, por lo que sus órdenes son inconstitucionales; ii) que los accionantes nunca afirmaron haber sido desplazados de los predios presuntamente baldíos, sino de otros, y que no existía una identidad entre las haciendas Bellacruz y La Gloria, iii) que la resolución que declaró la indebida ocupación de predios baldíos, había sido objeto de un recurso de revisión ante el Consejo de Estado y se encontraba suspendida, iv) que las medidas provisionales eran improcedentes, puesto que no existía un hecho que amenazara los derechos fundamentales de los accionantes, y v) que el artículo 5° del Decreto 747 de 1992, que impide realizar desalojos cuando se ha iniciado un proceso agrario, es inaplicable, pues en este caso no hay campesinos ocupantes.

18.2. Asimismo, la misma apoderada **solicitó la nulidad del Auto 293 de 2015**, “*por Violación del Debido Proceso y en los numerales 2. y 3. del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil*”. A su juicio, la Corte Constitucional carecía de competencia para adoptar medidas provisionales porque i) no había resuelto un recurso de reposición interpuesto por Fiduciaria Davivienda contra el numeral 4° del Auto 363 de 2014, ii) tampoco había resuelto la solicitud del Grupo Agroindustrial Hacienda La Gloria de devolver el expediente al juez de instancia y someterlo a su eventual revisión.

18.3. A su vez, los apoderados judiciales de la Fiduciaria Davivienda, Jaime Granados Peña, y del Grupo La Gloria, Orietta Daza Ariza, “**ratificaron**” la **solicitud de revocatoria o suspensión de las medidas provisionales**. En consecuencia, mencionaron que i) no existía evidencia del desplazamiento, y que en caso de que éste hubiese ocurrido, no se efectuó en los predios de la Hacienda La Gloria, ii) la suspensión de términos decretada por la Sala Plena suponía un grave riesgo para el derecho de propiedad privada, iii) las órdenes contenidas en el Auto 293 de 2015 puede conducir a una invasión ilegal la Hacienda La Gloria y a la perturbación de la posesión.

18.4. La Corte Constitucional desestimó los argumentos de las anteriores solicitudes. Así, reiteró que la competencia para declarar medidas provisionales proviene directamente de la Constitución y la ley, y por lo tanto, no está sometida a la resolución previa de los recursos interpuestos, ni a su requerimiento por alguna de las partes. Por otro lado, señaló que la facultad de decretar medidas cautelares no exige un estándar probatorio, pues ello contrariaría la finalidad de la figura, que es la protección inmediata de los derechos amenazados. Para la Corte, existían serios indicios de la amenaza del derecho a la vida e integridad personal de los campesinos, de acuerdo con las fotografías aportadas por éstos y el cubrimiento realizado por los medios de comunicación. Finalmente, la Corte reiteró que las autoridades de policía sí estaban obligadas a acatar las órdenes proferidas por ésta para hacer efectivos los derechos fundamentales, por lo que el planteamiento de la abogada carecía

de fundamento. En consecuencia, decidió “**NO REVOCAR** el Auto A-293 de 2015, conforme a la solicitud hecha por Diana Carolina Marín Vergara, en su calidad de apoderada general del Grupo Agroindustrial La Gloria S.A. Sucursal Colombia” y “**DENEGAR** la solicitud de nulidad elevada por la apoderada general del Grupo Agroindustrial La Gloria en contra del Auto A-293 de 2015”.

18.5. El 22 de julio de 2015, la Procuraduría General de la Nación **solicitó no decretar las medidas provisionales pedidas por ASOCADAR**, puesto que dicha organización no es parte ni tercero con interés en el proceso.

18.6. La Corte denegó la solicitud de la Procuraduría, y advirtió que la referida entidad no tenía legitimación pro activa en el caso analizado. En efecto, manifestó que la intervención se encaminaba a la protección del derecho a la propiedad privada y de los intereses económicos de una empresa, aspectos que no están comprendidos en el artículo 277 superior. Asimismo, señaló que las medidas provisionales se adoptaron de oficio y no a solicitud de ASOCADAR. En consecuencia, resolvió “**RECHAZAR** por falta de un interés legítimo en la causa la solicitud de no decretar medidas cautelares elevada por la Viceprocuradora General de la Nación, encargada de las funciones de Procurador General de la Nación”.

18.7. Ahora bien, el 12 de agosto de 2015, la Subsecretaria de justicia y convivencia del municipio de La Gloria **solicitó la aclaración del Auto 293 de 2015**. Así, i) señaló que para las autoridades de policía es difícil identificar la comunidad desplazada, y, adicionalmente, ii) preguntó si el municipio debía retirar el personal de policía que estaba ubicado cerca de la Hacienda La Gloria para evitar invasiones.

18.8. A su vez, el 6 de agosto de 2015, el apoderado general de Fiduciaria Davivienda, en calidad de vocera del Fideicomiso Dolce Vista, **solicitó decretar medidas cautelares para proteger los derechos de la Fiduciaria, del Grupo La Gloria y de los trabajadores de dicho grupo**. En este sentido, requirió: i) aclarar el sentido de las órdenes para evitar invasiones ilegales, ii) suspender la ejecución de las órdenes dictadas mediante el Auto A-293 de 2015, iii) alertar a la ciudadanía que está prohibido acudir a las vías de hecho para satisfacer los derechos que creen tener, iv) conminar a la población desplazada de la Hacienda Bellacruz a utilizar las vías legales para reclamar sus derechos, y, finalmente, v) prevenir a la ciudadanía de no incurrir en invasiones ilegales y/o perturbaciones de la posesión.

18.9. La Corte **aclaró** que las medidas provisionales decretadas no se dirigían a la protección de los intereses en los bienes reclamados, sino a la garantía de la vida e integridad personal de los accionantes. En este sentido, reiteró la obligatoriedad de las medidas, advirtió la prohibición de la participación de particulares en los desalojos, y conminó a los accionantes a abstenerse de efectuar invasiones ilegales. Así, en la parte resolutive del Auto 441 de 2015, decidió:

“Cuarto. ACLARAR que la protección otorgada a través de las medidas provisionales decretadas en el Auto A-293 de 2015 no está encaminada a proteger las pretensiones sobre los bienes que reclaman las personas desplazadas de la Hacienda Bellacruz, ni los legitima para ingresar a los predios de la Hacienda La Gloria. En consecuencia **CONMINAR** a los representantes legales y a los miembros de las asociaciones campesinas ASOCOL y ASOCADAR, y a todas las demás personas que se consideren desplazadas de la Hacienda Bellacruz, para que se abstengan de cualquier conducta que implique un ingreso irregular a los predios de dicha hacienda.

Quinto. ADVERTIR a los alcaldes y a los inspectores de policía de los municipios de La Gloria, Pelaya y Tamalameque, en el departamento del Cesar, que si bien a la policía le corresponde proteger la propiedad privada, su función debe ser la de respetar el status quo de los ocupantes, y sólo puede recurrir a la fuerza una vez hayan agotado todas las estrategias preventivas disponibles, salvo para evitar posibles invasiones. Así mismo, **ADVERTIR** que, en cualquier caso, está prohibida la participación indebida de particulares en diligencias de desalojo, cuya competencia corresponde exclusivamente a las autoridades de policía, y que les compete garantizar que tales particulares no afecten la vida e integridad de los campesinos”.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para dictar sentencia en el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y el artículo 54A del Acuerdo 05 de 1992, y 61 del nuevo Reglamento de la Corporación.

Procedencia de la acción

2. El artículo 86 de la Constitución establece que la acción de tutela procede para proteger los derechos fundamentales de las personas cuando: “... resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.” A ello agrega que la acción sólo procede cuando “el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.” Por su parte, los artículos 5 y 6 del Decreto 2591 de 1991, disponen, respectivamente, que la acción procede: “contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2° de esta ley” y que no procede cuando “existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de

dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.”

3. Mediante la presente acción los demandantes solicitan que se lleve a cabo el proceso agrario de recuperación de baldíos sobre algunos de los predios que hacían parte de la antigua hacienda Bellacruz, que fueron objeto de un proceso de clarificación de la propiedad que terminó en 1994, y que hoy hacen parte de la Hacienda La Gloria. Adicionalmente, solicitan que una vez finalizado el proceso de clarificación de la propiedad, éstos les sean adjudicados. Las solicitudes se fundamentan en que son campesinos desplazados de la antigua hacienda, y que con posterioridad a su desplazamiento el gobierno nacional se comprometió a adjudicarles dichos predios en un término de veinte días.

4. El INCODER, el Grupo Agroindustrial La Gloria, la Fiduciaria Davivienda, y el juzgado de instancia consideran que la demanda de tutela resulta improcedente por las siguientes razones. En primer lugar, dicen que la acción no cumple con el requisito de inmediatez, pues persigue una omisión que se configuró desde 1994. Por otra parte, dicen que el procedimiento de recuperación de baldíos se llevó a cabo con posterioridad a la interposición de la acción de tutela, y que culminó mediante la Resolución 481 de 2013 que declaró que los predios baldíos estaban indebidamente ocupados. Por lo tanto, desde esta perspectiva la tutela sería improcedente por tratarse de un hecho superado. Con todo, agregan que la resolución que declara la indebida ocupación fue objeto de una acción de revisión que actualmente está en curso ante el Consejo de Estado, razón por la cual también resulta improcedente la acción de tutela, conforme al principio de subsidiariedad. Finalmente, sostienen que los accionantes solicitan la adjudicación de los siete predios “como compensación” por ser víctimas de desplazamiento forzado, y en esa medida la tutela también resulta improcedente en virtud del principio de subsidiariedad, pues cuentan con la acción de restitución de tierras establecida en el Ley 1448 de 2011.

5. Teniendo en cuenta las pretensiones de los accionantes, los argumentos de la entidad demandada y de los terceros intervinientes, así como los hechos ocurridos con posterioridad a la interposición de la acción de tutela, es necesario determinar si ésta es procedente para solicitarle al INCODER el adelantamiento y culminación de un proceso de recuperación de baldíos y adjudicarlos posteriormente. Para ello la Corte debe establecer si la presente acción cumple los requisitos de inmediatez y subsidiariedad, si carece actualmente de objeto, y si persigue la protección de derechos fundamentales.

Legitimación por activa

6. El accionante, en el presente caso, es el representante legal de una asociación de personas desplazadas de la antigua Hacienda Bellacruz, denominada Asociación Colombia Horizonte, ASOCOL, domiciliada en Piedecuesta, Santander. En esa medida tiene un interés legítimo en la interposición de la acción de tutela para solicitar la protección de los derechos

de la población desplazada en el presente caso. En primer lugar, porque el demandante aporta poderes debidamente autenticados otorgados por los miembros de la asociación¹⁰⁷. En segundo lugar, porque como lo ha sostenido esta Corporación en reiteradas oportunidades, los representantes legales de las organizaciones campesinas y de desplazados tienen legitimidad para interponer acciones de tutela en favor de los intereses de sus miembros, siempre y cuando estos cumplan ciertas condiciones. El representante legal de ASOCOL las acreditó, puesto que aportó el certificado de existencia y representación de la organización, individualizó y aportó fotocopias de las cédulas y poderes otorgados por cada uno de los miembros de la organización, quienes manifestaron expresamente su consentimiento a la interposición de la presente acción de tutela. Al respecto, la **Sentencia T-025 de 2004** (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), dispuso:

“Es por ello que las asociaciones de desplazados, que se han conformado con el fin de apoyar a la población desplazada en la defensa de sus derechos, pueden actuar como agentes oficiosos de los desplazados. No obstante, a fin de evitar que por esta vía se desnaturalice la acción de tutela, se promuevan demandas de tutela colectivas sin el consentimiento de sus miembros, o se emplee esta figura para desconocer las normas sobre temeridad, tal posibilidad debe ser ejercida bajo condiciones que a la vez que garanticen el acceso a la justicia a la población desplazada, impida posibles abusos. Por ende, tales organizaciones estarán legitimadas para presentar acciones de tutela a favor de sus miembros bajo las siguientes condiciones: 1) que se haga a través de su representante legal, acreditando debidamente su existencia y representación dentro del proceso de tutela; 2) que se individualice, mediante una lista o un escrito, el nombre de los miembros de la asociación a favor de quienes se promueve la acción de tutela; y 3) que no se deduzca de los elementos probatorios que obran en el proceso que el agenciado no quiere que la acción se interponga en su nombre. En esa medida si se percatan de la amenaza o violación de derechos fundamentales de una persona, pueden interponer la acción en nombre de sus asociados.”

7. Por lo tanto, se entiende cumplido el requisito de legitimación por activa en los términos establecidos en la jurisprudencia constitucional.

Legitimación por pasiva

8. En tanto la Sala advirtió que el demandante, así como los demás representantes de las asociaciones campesinas y de desplazados tienen legitimación para interponer la acción de tutela en representación de los miembros de ASOCOL, le corresponde determinar a esta Corporación si el Ministerio de Agricultura y el INCODER tienen legitimación por pasiva en el presente caso. El artículo 13 del Decreto 2591 de 1991 establece las personas contra quienes se dirige la acción de tutela, así:

¹⁰⁷ Folios 305 a 476 del Cuaderno de Tutela No. 1.

“La acción se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental. Si uno u otro hubiesen actuado en cumplimiento de órdenes o instrucciones impartidas por un superior, o con su autorización o aprobación, la acción se entenderá dirigida contra ambos, sin perjuicio de lo que se decida en el fallo. De ignorarse la identidad de la autoridad pública, la acción se tendrá por ejercida contra el superior.”

9. Teniendo en cuenta lo dispuesto en dicho artículo, la acción debe dirigirse contra la autoridad que presuntamente amenazó o vulneró los derechos fundamentales de los demandantes. En el presente caso, los accionantes alegan que la vulneración proviene de actuaciones u omisiones imputables tanto al INCODER como al Ministerio de Agricultura.

La Sala advierte que la omisión de efectuar el procedimiento de recuperación de baldíos indebidamente ocupados y el hecho de que posteriormente los mismos no hubieran sido adjudicados a los demandantes, sí es atribuible al INCODER. Según lo dispuesto en los numerales 13 y 14 del artículo 12, en concordancia con los artículos 48 y 65 de la Ley 160 de 1994, dichas funciones le correspondían al extinto INCORA, y de acuerdo con el Decreto 1300 de 2003, al actual INCODER.

No obstante, para la Sala el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se encuentra en una situación diferente. Esta entidad ejerce un control de tutela y no un control jerárquico sobre el INCODER. Aun cuando el Ministro preside la junta directiva del INCODER, le corresponde a esta entidad y no al Ministerio, la función de adelantar los procesos de recuperación de baldíos indebidamente ocupados y adjudicar los baldíos de la Nación. El Ministro de Agricultura no es quien toma las decisiones relevantes en relación con recuperación ni con la adjudicación de baldíos. Por lo tanto, la presunta vulneración no puede resultar como consecuencia de su acción u omisión. En esa medida, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural carece de legitimidad por pasiva en el presente caso y la Corte lo desvinculará de la decisión.

11. Ahora bien, tal y como se reseñó en los antecedentes de la presente providencia, en el trámite de tutela fueron vinculadas distintas autoridades públicas para que aportaran información relevante al proceso de tutela, a saber: el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Superintendencia de Notariado y Registro, la Unidad Administrativa especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, la Contraloría General de la República, y el Ministerio de Defensa Nacional. Las referidas entidades tienen legitimación por pasiva en el trámite, en atención a su condición de autoridades públicas.

12. Igualmente, al presente trámite fueron vinculados como terceros con

interés legítimo, los ciudadanos Cecilia Ramírez de Marulanda, Carlos Arturo Marulanda Ramírez, María Cecilia Marulanda de Sarasola, Gloria Marulanda de Umaña y Alberto Marulanda Grillo, quienes fueron notificados por aviso para que ejercieran sus derechos de defensa y contradicción¹⁰⁸, y las sociedades Dolce Vista Estate INC, Frigorífico La Gloria S.A.S, Grupo Industrial Hacienda La Gloria y Fiduciaria Davivienda. En el proceso, a todos los intervinientes se les garantizó su derecho a la defensa y contradicción.

Inmediatez

11. El artículo 86 de la Constitución Política define la acción de tutela como una acción preferente y sumaria, que busca proteger los derechos fundamentales de las personas de manera inmediata. Por su parte, el artículo 1° del Decreto 2591 de 1991, reitera esta definición y agrega en el artículo 3° que la acción se rige por los principios de celeridad y eficacia. Así mismo, la Corte Constitucional ha establecido en su jurisprudencia que lo dispuesto en dicho artículo conlleva un deber correlativo de las personas de solicitar la protección de sus derechos fundamentales dentro de un plazo razonable. De conformidad con este principio, no resultaría aceptable constitucionalmente permitir que las personas acudan a esta acción para solicitar una protección inmediata de sus derechos, cuando no han gestionado ningún tipo de acción en un término razonable. Por lo tanto, uno de los requisitos para que proceda la acción de tutela es que los interesados la interpongan dentro de un término razonable. En virtud de este deber, cuando la acción de tutela sea iniciada por fuera de un plazo razonable, el juez debe denegarla por improcedente. Esto es lo que la Corte Constitucional ha denominado el requisito de inmediatez.

12. Ahora bien, la inmediatez ha sido establecida en la jurisprudencia constitucional como un principio, no una subregla constitucional. Esto significa que no existe un término preestablecido para interponer la acción de tutela que sea aplicable a todos los casos, al margen de la situación particular en que se encuentren los demandantes. La razonabilidad del plazo para interponer la acción debe ser evaluada por el juez de tutela a partir de las características de cada caso, y en particular, a partir de las circunstancias específicas en las que se encuentra el demandante. Dentro del conjunto de circunstancias que debe estudiar el juez de tutela para determinar si la acción cumple con el principio de inmediatez se encuentran las cargas que debe enfrentar el demandante para interponer la acción de tutela dentro de los plazos esperados.

13. En ese orden de ideas, la Corte ha dicho que cuando los accionantes se encuentran en situación de vulnerabilidad como consecuencia del desplazamiento forzado, como ocurre en el presente caso, el juez debe ser mucho más flexible en la aplicación de los requisitos de procedencia de la acción de tutela, y en particular en la aplicación del requisito de inmediatez. Esta mayor flexibilidad supone tener en cuenta sus circunstancias particulares y las dificultades que deben sobrepasar para interponer la acción de tutela.

¹⁰⁸ El edicto emplazatorio se encuentra en los folios 18 a 21 y 175 a 177 del Cuaderno No. 2 de primera instancia.

Ello es así por diversas razones. En primer lugar, porque en situaciones de desplazamiento forzado, la vulneración producto del desarraigo suele prolongarse en el tiempo, y conforme lo sostuvo la Corte en la **Sentencia T-1110 de 2005** (M.P. Humberto Sierra Porto), en tales circunstancias resulta particularmente difícil para las personas asumir la carga adicional de interponer una acción ante la administración de justicia. Esto es especialmente cierto cuando los demandantes deben recopilar las pruebas necesarias para ejercer una adecuada defensa de sus derechos fundamentales en tales circunstancias de desarraigo. Más aún, la interposición de una acción judicial en dichos casos puede incluso llegar a ponerlos en riesgo, en particular cuando las personas y/o las circunstancias que motivaron el desplazamiento siguen presentes.

14. En el presente caso la acción de tutela va dirigida en contra de una serie de omisiones por parte del INCODER. En particular, está encaminada a que dicha entidad lleve a cabo un proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados y después los adjudique a los demandantes. El presupuesto para adelantar el proceso de recuperación y posterior adjudicación de baldíos es la declaratoria del carácter baldío de los predios mediante un proceso de clarificación de la propiedad. En el presente caso este proceso se llevó a cabo entre los años de 1990 y 1994, por lo cual podría suponerse que los demandantes tuvieron oportunidad de interponer la acción de tutela desde ese entonces, pues desde ese momento se produjo la omisión que censuran a la entidad demandada. De adoptarse este punto de vista, sería necesario concluir que los demandantes tuvieron diecisiete años para interponer la acción de tutela y no lo hicieron.

15. Sin embargo, ello no es así, pues en el presente caso se configuraron diversas circunstancias que hicieron prácticamente imposible que los demandantes interpusieran la acción de tutela con anterioridad. Estas circunstancias hacen que el juez deba ser más flexible a la hora de aplicar el principio de inmediatez como requisito de procedencia de la acción de tutela. En primer lugar, como consta dentro del expediente, los demandantes y otros campesinos solicitaron la adjudicación de los siete predios que habían sido declarados baldíos en la Resolución 1551 de 1994 al INCORA. Poco tiempo después, el 14 de febrero de 1996, los demandantes y los demás campesinos que reclamaban los predios declarados baldíos en la Resolución 1551 de 1994 fueron desplazados de la Hacienda Bellacruz por parte de los paramilitares, quienes según declaraciones de postulados ante la jurisdicción de justicia y paz, operaban bajo el mando de algunos miembros de la familia Marulanda Ramírez.

16. El desplazamiento forzado tuvo como resultado la dispersión de los demandantes hacia distintas partes del territorio nacional y por fuera de éste. Por lo tanto, para efectos de reconstruir los hechos y recopilar las pruebas necesarias para ejercer las acciones judiciales respectivas, los demandantes han tenido que buscar a las demás personas que fueron víctimas de desplazamiento de la Hacienda Bellacruz. Esta labor de buscar y contactar a

las personas que fueron víctimas del desplazamiento, y de recopilar conjuntamente las pruebas del mismo es difícil, dispendiosa, y no está exenta de riesgos para la vida e integridad de los demandantes.

17. La Corte ha establecido que en determinadas circunstancias el ejercicio de los derechos fundamentales presupone la puesta en marcha de procesos complejos de acción colectiva para reclamarlos. Efectivamente, el proceso mediante el cual un sujeto colectivo, o un conjunto de individuos que han sido objeto de discriminación o maltrato, se consideran a sí mismos como sujetos de derechos no suele ocurrir de inmediato. La Corte ha precisado que en la medida en que el ejercicio de determinados derechos supone que con anterioridad las personas se reconozcan a sí mismos como sujetos de derechos, y que esto se da mediante una serie de procesos sociales y psicológicos que toman algún tiempo en llevarse a cabo, el principio de inmediatez debe aplicarse con menor intensidad en ciertos casos. Así, por ejemplo, la Corte dijo que el proceso de auto-identificación como comunidades negras en el Caribe colombiano ha sido mucho más lento que en el Pacífico. Así mismo, señaló que esto ha llevado a que las comunidades negras en esta parte del país no se consideren como sujetos de consulta previa y a que no exijan con prontitud este derecho. Frente a esta realidad social, la Corte ha sido bastante más flexible en la aplicación del principio de inmediatez, como requisito de procedencia de la acción de tutela. Al respecto sostuvo esta Corporación:

“En conclusión, la conciencia de ser sujeto del derecho fundamental a la consulta previa depende de un proceso de identificación colectiva como comunidad étnicamente diferenciada que, en el Caribe colombiano, y específicamente en las comunidades de Tierra Baja y Puerto Rey, sólo ha ocurrido recientemente. Por lo tanto, en la medida en que el ejercicio de ese derecho depende de la conciencia de ser sujeto de un tipo particular de derechos, y ésta sólo ha ocurrido recientemente, interponer la acción de tutela en el momento en que se estaba ejecutando la obra del Emisario Submarino en 2009, no resultaba exigible ni a la comunidad, ni a sus representantes. En estos casos, el principio de inmediatez debe flexibilizarse para permitir que las comunidades se apropien de sus derechos y puedan ejercerlos adecuadamente, sin imponer exigencias de tiempo más allá de lo que se puede esperar de un proceso de identificación colectiva como éste. Por lo tanto, tampoco resulta improcedente la presente tutela desde el punto de vista de la falta de inmediatez.” Sentencia T-969 de 2014 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado)

18. En el presente caso, la búsqueda llevada a cabo por el demandante de otras familias campesinas desplazadas de la Hacienda Bellacruz tiene por objeto no sólo la auto-identificación de las personas como víctimas de desplazamiento forzado, y la reconfiguración de la comunidad campesina que vivía en el área, sino la reconstrucción de los hechos y circunstancias que rodearon el desplazamiento, y la obtención de las pruebas necesarias para exigir sus derechos frente a la administración de justicia. En esa medida, esta labor de concientización, de búsqueda y recomposición de la comunidad campesina que fue desplazada, y de reconstrucción de los hechos del desplazamiento,

constituyen presupuestos indispensables para acceder de manera efectiva a la administración de justicia y reclamar la protección de los derechos. Sin embargo, la labor de contactar a las demás víctimas de una situación de desplazamiento toma tiempo.

19. Por otra parte, no puede desconocerse que en nuestro país el solo hecho de acudir al sistema de administración de justicia puede constituir un factor de riesgo para los líderes de restitución y para las familias que han sido objeto de despojo de sus tierras. Así lo atestiguan fenómenos como la aparición de los llamados “ejércitos anti-restitución”, así como los múltiples homicidios y demás actos de violencia cometidos contra los líderes de restitución en nuestro país en los últimos años. Este es uno de los riesgos inherentes a la decisión que adoptó el Legislador, de llevar a cabo un proceso de restitución de tierras en medio de un conflicto armado, como resultado de la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la Sentencia T-025 de 2004 y posteriormente desarrollado en el Auto 008 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa). Sin embargo, como también lo ha reconocido esta Corporación, el riesgo es bastante mayor cuando los victimarios permanecen en la zona donde se produjo el despojo durante el proceso de restitución y/o del retorno. Frente a los factores de riesgo que deben analizarse para asegurar el retorno y el restablecimiento de la población desplazada, la **Sentencia T-025 de 2004**, indicó:

“9. Finalmente, en relación con el derecho al retorno y al restablecimiento, las autoridades están obligadas a (i) no aplicar medidas de coerción para forzar a las personas a que vuelvan a su lugar de origen o a que se restablezcan en otro sitio; (ii) no impedir que las personas desplazadas retornen a su lugar de residencia habitual o se restablezcan en otro punto del territorio, precisándose que cuando existan condiciones de orden público que hagan prever un riesgo para la seguridad del desplazado o su familia en su lugar de retorno o restablecimiento, las autoridades deben advertir en forma clara, precisa y oportuna sobre ese riesgo a quienes les informen sobre su propósito de regresar o mudarse de lugar; (iii) proveer la información necesaria sobre las condiciones de seguridad existentes en el lugar de retorno, así como el compromiso en materia de seguridad y asistencia socioeconómica que el Estado asumirá para garantizar un retorno seguro y en condiciones dignas; (iv) abstenerse de promover el retorno o el restablecimiento cuando tal decisión implique exponer a los desplazados a un riesgo para su vida o integridad personal, en razón de las condiciones de la ruta y del lugar de llegada por lo cual toda decisión estatal de fomentar el regreso individual o colectivo de personas desplazadas a su lugar de origen, o su restablecimiento en otro punto geográfico, debe estar precedida por un estudio sobre las condiciones de orden público del lugar al cual habrán de volver, cuyas conclusiones deberán comunicarse a los interesados en forma previa al acto de retornar o restablecerse.”

20. Aun cuando la misma empresa M.R. de Inversiones que explotaba económicamente la Hacienda Bellacruz durante el desplazamiento forzado, continúa haciéndolo hoy en día, la propietaria de la empresa hasta octubre de 2010 era la familia Marulanda Ramírez, cuyos miembros fueron señalados de ser colaboradores de los grupos paramilitares que los desplazaron. En efecto, algunos de los miembros de esta familia han sido vinculados al desplazamiento forzado que ocurrió en la Hacienda Bellacruz por las autoridades judiciales y por los testimonios de los mismos paramilitares involucrados¹⁰⁹. Por lo tanto, resulta innegable que solicitar la protección por la vía de la acción de tutela constituía un riesgo para los miembros de ASOCOL y para los demás campesinos que se consideraban desplazados de la Hacienda Bellacruz.

21. No es posible constitucionalmente exigir a los campesinos que han sido desplazados que interpongan una acción judicial para reclamar la restitución de sus tierras cuando hay presencia de actores relacionados con el desplazamiento en la zona donde están ubicadas las tierras que reclaman. Ello implicaría exponerlos a un riesgo para sus vidas y las de sus familias, y los expondría a una segunda victimización, lo cual constituye una carga excesiva en cabeza de los demandantes, de conformidad con lo que ha sostenido la jurisprudencia de esta Corporación en varias oportunidades. Al respecto, la Corte Constitucional indicó en la **Sentencia T-792 de 2009**:

“(...) cuando se trata de la procedencia de la acción de tutela para efectos de proteger los derechos fundamentales de la población desplazada, el presupuesto de la inmediatez debe ser aplicado de manera flexible a partir de la consideración según la cual, sobre ellos se predica la titularidad de una especial protección constitucional, merced a las circunstancias particulares de vulnerabilidad, indefensión y debilidad manifiesta en la que se encuentran, y a la necesidad de que se les brinde una protección urgente e inmediata en procura de que les sean garantizadas unas condiciones mínimas de subsistencia dignas”.
(Subraya y negrilla fuera del texto)

22. En esa medida, es necesario concluir que para el demandante y para los demás miembros de ASOCOL representa un riesgo significativo acudir a la administración de justicia para reclamar sus derechos durante el conflicto armado. Si bien conforme lo estableció la Unidad Nacional de Protección aún hoy la seguridad personal de algunos de los líderes de restitución corre riesgos, el riesgo era significativamente mayor mientras la familia Marulanda Ramírez era la propietaria de M.R. de Inversiones. En aquel entonces el riesgo era excesivo, y por lo tanto no resultaba posible constitucionalmente exigirles al demandante y a los demás campesinos que interpusieran una acción de tutela. Tal nivel de riesgo se mantuvo hasta que se produjo la venta de las

¹⁰⁹ Al respecto, ver las declaraciones rendidas por víctimas de desplazamiento de la Hacienda Bellacruz, las cuales señalan que el señor Francisco Alberto Marulanda creó y lideró un grupo de paramilitares en la zona, a saber, la de José Trinidad Urguijo Varela, Germán Rizo Sanjuan, Carmen Rosa Manosalva Ruedas, Dairo Alberto Jiménez Romero, Diosemel Rueda Manosalva, Imelda Toro Peña, María Adonay Herrera de Amariles, entre otros. Las declaraciones se encuentran en el Cuaderno de la Fiscalía o Cuaderno 8, desde los folios 14 a 97.

acciones de la empresa M.R. de Inversiones a la sociedad panameña Dolce Vista Estate, la cual se formalizó el 7 de octubre de 2010. Por lo tanto, sólo a partir de ese momento resulta exigible la presentación de la acción de tutela.

23. Con todo, podría alegarse, en gracia de discusión, que lo dicho hasta ahora en torno al riesgo que corrían antes de octubre de 2010 los reclamantes de tierras al presentar una acción de tutela es una mera hipótesis, que está basada en una serie de conjeturas, las cuales no están comprobadas en el caso concreto. Sin embargo, el riesgo que aún hoy corren los líderes de restitución de la Hacienda Bellacruz es real, y ha sido evaluado por las autoridades competentes. Efectivamente, como consta en el expediente, la Unidad Nacional de Protección, es decir la entidad competente, efectuó el respectivo análisis de riesgo al representante legal de ASOCOL y concluyó que corre un riesgo extraordinario¹¹⁰. Por esta razón le fue asignado un esquema de seguridad. Por lo tanto, si en criterio de la autoridad competente el demandante corre un riesgo extraordinario que amerita la asignación de un esquema de seguridad, no resultaría razonable que el juez de tutela le exigiera que presente una acción de tutela en circunstancias en que era aún mayor la probabilidad de una nueva victimización, como ocurría hasta finales del año 2010.

24. Para concluir, entonces, en el presente caso no se desconoce el principio de inmediatez, puesto que a los demandantes no les era exigible presentar la acción mientras personas asociadas con el desplazamiento del que fueron víctimas fueran propietarias de la empresa dueña de la Hacienda Bellacruz. El término dentro del cual interpusieron la demanda resulta perfectamente razonable en el presente caso, conforme a los hechos y argumentos que se resumen a continuación. En primer lugar, la Resolución 1551 de 1994, que constituye el presupuesto para que el demandante exigiera al INCORA la iniciación del proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, no fue notificada a los demandantes. Posteriormente, en febrero de 1996, los demandantes y demás campesinos ocupantes de predios en la Hacienda Bellacruz, fueron objeto de un desplazamiento forzado por paramilitares que han declarado bajo la gravedad de juramento que estaban actuando a órdenes de algunos miembros de la familia Marulanda Ramírez, que era propietaria de M.R. de Inversiones, la empresa que era propietaria de la Hacienda Bellacruz hasta octubre de 2010.

25. En tales circunstancias, interponer una acción de tutela para solicitar la adjudicación de predios que hacen parte de la Hacienda supone un riesgo de nueva victimización que resulta inaceptable constitucionalmente, por lo cual no les era exigible interponer la acción hasta dicha fecha. La acción se presentó el 8 de abril de 2011, es decir, tan sólo seis meses después de formalizada la venta de la sociedad, lo cual resulta ser un término perfectamente razonable, particularmente teniendo en cuenta la labor de búsqueda de personas y pruebas que era necesario adelantar para acceder de

¹¹⁰ Al respecto, ver el Folio 101 del Cuaderno de Investigación de la Fiscalía (Cuaderno No. 12).

manera efectiva a la administración de justicia en el presente caso. Por lo tanto, la acción de tutela resulta procedente desde el punto de vista del principio de inmediatez.

Subsidiariedad

26. Una vez analizada la procedencia de la acción de tutela desde la perspectiva de la inmediatez, corresponde a esta Corporación analizar la procedencia a partir del requisito de subsidiariedad.

27. El inciso tercero del artículo 86 de la Constitución establece que la tutela es procedente cuando los demandantes no tengan otro medio de defensa judicial, salvo que la misma se interponga como mecanismo transitorio con el objetivo de evitar un perjuicio irremediable. Por su parte, con fundamento en el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, la Corte ha sostenido que este mecanismo de defensa judicial debe ser eficaz e idóneo para proteger los derechos fundamentales vulnerados o amenazados. Así mismo ha dicho que la eficacia e idoneidad de los mecanismos de defensa judicial que se presentan como principales deben ser analizadas en el caso concreto.

28. En el presente caso los demandantes solicitan que se le dé impulso a un procedimiento administrativo de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, y que una vez recuperados, se les adjudiquen a las familias que hacen parte de la asociación. Las funciones de adelantar los procesos agrarios, y en particular el de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, y la de adjudicarlos a quienes cumplan las condiciones objetivas y subjetivas establecidas en la Ley 160 de 1994, y demás normas que la complementan y reglamentan, son competencia del INCODER. Las actuaciones de este instituto están sujetas al control judicial por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

29. Más aún, los demandantes denuncian que el Subgerente de Tierras Rurales del INCODER expidió la Resolución 334 del 19 de febrero de 2015, a través la cual declaró la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución 1551 de 1994, que declaró que los siete predios que ahora reclaman son baldíos de la Nación. Indican también que Resolución 5659 de 14 de octubre de 2015, expedida por el mismo funcionario, declaró la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución No. 481 de 2013¹¹¹. Con ello, decidió que tales predios no eran bienes baldíos sino de propiedad privada.

30. Sin duda, tales actuaciones son susceptibles de anulación a través de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho y nulidad simple. Sin embargo, aun cuando la anulación de tales actos administrativos pueda ser necesaria para adjudicar dichos bienes baldíos a los demandantes, no es suficiente. La presente acción de tutela está encaminada a que se lleve a cabo un proceso de recuperación de baldíos y a que los bienes objeto de dicho proceso se adjudiquen posteriormente. En esa medida, la acción de tutela

¹¹¹ Mediante la cual se que declara la indebida ocupación de los baldíos.

cuestiona una serie de omisiones y actuaciones de entidades administrativas que, según reclaman, afectaron sus derechos fundamentales.

Por lo tanto, las acción de nulidad contra las Resoluciones 334 y 5659 de 2015 no resultan idóneas para la protección de los derechos fundamentales de los accionantes. En efecto, éstas no conllevan la adjudicación de unos bienes como baldíos, ni permiten ordenar a la administración a llevar a cabo procedimientos administrativos de recuperación de baldíos, ni mucho menos de adjudicación de los mismos.

31. Ahora bien, los apoderados del Grupo Agroindustrial La Gloria solicitan que la demanda sea declarada improcedente porque los demandantes cuentan con la acción de restitución de tierras establecida en el Ley 1448 de 2011. Efectivamente, conforme al artículo 91 de la Ley 1448 de 2011 que define cuál debe ser el contenido del fallo de los jueces de restitución, la sentencia debe pronunciarse sobre la ocupación de baldíos. El inciso primero de dicho artículo dispone:

“ARTÍCULO 91. CONTENIDO DEL FALLO. La sentencia se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda y decretará las compensaciones a que hubiera lugar, a favor de los opositores que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso. Por lo tanto, la sentencia constituye título de propiedad suficiente.”

32. Por consiguiente, el literal g de dicho artículo, a su vez establece que el juez de restitución debe ordenar la adjudicación de los baldíos, cuando sea el caso:

“g. En el caso de la explotación de baldíos, se ordenará al Incoder la realización de las adjudicaciones de baldíos a que haya lugar.”

33. Desde este punto de vista, la acción de restitución de tierras resulta un mecanismo judicial idóneo para que el juez ordene todo lo necesario en torno a la ocupación y adjudicación de baldíos.

34. Por consiguiente, en principio debería la Corte determinar si la acción de restitución de tierras es eficaz en el presente caso. Sin embargo, no se referirá en este momento a ese asunto en particular, por dos razones principales. En primer lugar, porque el tema de la eficacia de la acción de restitución de tierras en el presente caso será abordado en los fundamentos jurídicos 167 en adelante de la presente sentencia. En segundo lugar, y lo que es más importante aún, es que la acción de restitución no puede desplazar a la acción de tutela en el presente caso, por la sencilla razón de que la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras entró en vigor el 1º de junio de 2011, es decir, con posterioridad a la presentación de la solicitud de tutela (8 de abril de 2011). Por lo tanto, el demandante no pudo haber solicitado la protección por esa vía.

En esa medida, la acción de tutela también ha de declararse procedente desde el punto de vista de la subsidiariedad.

Carácter fundamental de los derechos presuntamente vulnerados

35. Finalmente, una vez establecidas la legitimidad por activa y por pasiva, y el cumplimiento de los requisitos de inmediatez y subsidiariedad, la Corte debe constatar que la protección solicitada recaiga sobre derechos que tengan el carácter de fundamentales para determinar si la presente acción de tutela es procedente.

36. Los demandantes solicitan la recuperación y posterior adjudicación de siete predios baldíos que el gobierno nacional se comprometió a adjudicarles como compensación por el desplazamiento forzado de la Hacienda Bellacruz, del que fueron víctimas en febrero de 1996. Éstos, a su vez, tienen la calidad de desplazados y pertenecen a ASOCOL, una asociación campesina reconocida legalmente. En este sentido, son sujetos de especial protección constitucional en los parámetros señalados por la jurisprudencia de esta Corporación.

Según lo sostuvo la Sentencia hito en la materia, la **Sentencia T-025 de 2004** (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) se consideran víctimas de desplazamiento forzado, las personas que ven afectados sus derechos a la vida digna, a la libertad para escoger domicilio, al libre desarrollo de la personalidad, como facultad para escoger su propio proyecto de vida, a la libertad de expresión y asociación, los derechos sociales, el derecho a la unidad familiar, a la salud, a la integridad personal, a la seguridad personal, a la circulación, al trabajo, a la alimentación, a la educación, a la vivienda, a la paz y a la igualdad.

37. Ahora bien, las expectativas de adjudicación de los demandantes y demás organizaciones campesinas anteceden el desplazamiento forzado. Tanto las omisiones del INCODER anteriores a la interposición de la acción de tutela, como las actuaciones ocurridas durante el transcurso de la misma, se producen dentro del contexto de reclamos por la tierra, los cuales han dado origen a dos procedimientos administrativos agrarios, los de clarificación de la propiedad y de recuperación de baldíos, que son inescindibles, y constituyen presupuestos necesarios para satisfacer las expectativas de adjudicación. En esa medida, para garantizar de manera efectiva estos derechos es necesario que la Corte entre a determinar si las acciones y omisiones del INCODER y demás entidades administrativas involucradas constituyen afectaciones del derecho al debido proceso administrativo que le asistía a la comunidad.

38. Teniendo en cuenta que los derechos presuntamente afectados por las actuaciones y omisiones de la entidad demandada y de las demás entidades vinculadas tienen el carácter de derechos fundamentales, también desde esta perspectiva la acción de tutela es procedente. Por lo tanto, habiendo examinado la legitimidad por activa y pasiva, el cumplimiento de los requisitos de inmediatez y subsidiariedad, y el carácter fundamental de los

derechos presuntamente vulnerados, la Corte concluye que la presente acción de tutela es procedente, y entrará a analizar el asunto de fondo.

Asunto objeto de revisión

Cuestión previa: carencia actual de objeto por tratarse de un hecho superado

39. Los apoderados del Grupo Agroindustrial La Gloria también aducen que la acción de tutela carece de objeto en el presente caso por cuanto existe un hecho superado. Sostienen que el INCODER ya adelantó el proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, el cual finalizó con la declaratoria de indebida ocupación mediante la Resolución 481 de 2013, razón por la cual dicho acto fue demandando en revisión ante el Consejo de Estado y se encontraba suspendido con fundamento en lo establecido en el artículo 50 de la Ley 160 de 1994. En esa medida, la pretensión de los demandantes ya habría sido satisfecha, por lo cual en el presente caso estaríamos frente a un hecho superado.

40. La Corte ha sostenido en su jurisprudencia que se configura la carencia actual de objeto cuando la orden del juez de tutela resulte innecesaria porque la pretensión de la demanda de tutela se encuentra satisfecha por completo. Al respecto, la **Sentencia T-358 de 2014** (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) sostuvo:

“... la carencia actual de objeto por hecho superado se da cuando entre el momento de la interposición de la acción de tutela y el momento del fallo se satisface por completo la pretensión contenida en la demanda de amparo, razón por la cual, cualquier orden judicial en tal sentido se torna innecesaria. En otras palabras, aquello que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela ha acaecido antes de que el mismo diera orden alguna.” (Resaltado fuera de texto original)

41. Ello supone entonces que todas y cada una de las solicitudes hechas por los demandantes han sido legal y materialmente superadas, y que en el momento de dictar el fallo los demandantes gozan plenamente de los derechos que les habían sido amenazados o conculcados. De lo contrario, le corresponde al juez de tutela conceder la protección en relación con aquellos aspectos en relación con los cuales no se han satisfecho las pretensiones de los demandantes.

42. Para la Corte la presente acción de tutela no carece actualmente de objeto, pues no se han superado las omisiones que le dieron lugar. Esto es así por varias razones. En primer lugar, porque la recuperación de baldíos indebidamente ocupados era sólo una de las pretensiones de los demandantes. La otra pretensión consistía en la adjudicación de los siete predios reclamados por los demandantes como baldíos. Como lo afirman los intervinientes del Grupo La Gloria, la Resolución 481 de 2013 que declaró indebidamente ocupados dichos predios, no ha surtido efectos, pues fue suspendida

automáticamente en virtud de la acción de revisión interpuesta ante el Consejo de Estado. En esa medida, el INCODER no ha podido adjudicar tales predios como baldíos.

43. Adicionalmente, con posterioridad a la interposición de la presente acción de tutela, el Subgerente de Tierras Rurales del INCODER expidió la Resolución 334 del 19 de febrero de 2015, a través la cual declaró la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución 1551 de 1994 - mediante la cual se clarificó la propiedad sobre dichos predios-, e inició nuevamente el proceso de clarificación. Posteriormente, el mismo funcionario expidió la Resolución 5659 del 14 de octubre de 2015, por medio de la cual declaró la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución No. 481 de 2013, la cual ordenaba dar inicio al procedimiento de recuperación, después de haber ordenado y resuelto que los siete predios no eran baldíos de la Nación sino de propiedad privada. Por lo tanto, en la actualidad los predios no tendrían el carácter de baldíos, y en virtud de ello, no se podría adelantar un proceso de recuperación, ni se podría llevar a cabo su adjudicación. Y, como se verá en detalle más adelante, como la Resolución 1551 fue expedida antes de la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994, es claro que si se iniciara nuevamente el proceso de clarificación de la propiedad, la naturaleza de los bienes cambiaría.

44. Por otra parte, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Aguachica y la Superintendencia de Notariado y Registro han hecho afirmaciones contradictorias en relación con el registro de la Resolución 1551 de 1994 que declaró que los siete predios eran baldíos. En algunos de los documentos que reposan en el expediente la Superintendencia sostiene que ésta sí había sido registrada en la anotación No. 22 del folio 196-1038, perteneciente a la Hacienda Bellacruz¹¹². Sin embargo, posteriormente la Superintendencia sostuvo lo contrario y devolvió la solicitud al INCODER, sin el respectivo registro.

45. Finalmente, es un hecho innegable que tanto el demandante y los demás integrantes de ASOCOL, así como un número elevado de familias que se consideran desplazados de la antigua Hacienda Bellacruz continúan en situación de desplazamiento forzado. De tal modo la Corte concluye, en primer lugar, que en la actualidad no se ha superado la situación que dio origen a la acción de tutela por dos razones, a saber: porque los demandantes siguen estando en situación de desplazamiento y despojo, y de otra parte,

¹¹² Por ejemplo, ello consta en la respuesta al derecho de petición elevado por Andrés Felipe Ocampo Martínez, Director Técnico de Procesos Agrarios, de 15 de enero de 2013 y con número de radicación 20131100854. El INCODER preguntó si la Resolución No. 1551 de 1994 había sido registrada, y solicitó una certificación. La Superintendencia señaló: *“En relación a esta solicitud (sic) en este punto, es importante mencionar que como lo dispone la Ley 1579 de 2012- Estatuto Registral, el objetivo del registro de la propiedad inmueble es servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de otros derechos reales constituidos, así mismo dar publicidad a los instrumentos públicos en eventos en que se afecten, modifiquen o extingan derechos reales sobre bienes raíces, lo cual se refleja en el folio de matrícula inmobiliaria. **Por lo anterior, esta Delegada no puede otorgar una certificación de la inscripción de un acto como lo sugiere en su comunicación, ya que el folio de matrícula exhibe los actos, contratos o providencias inscritas en el mismo.** Ahora bien, revisados cada uno de ellos se identificó que la Resolución 1551 del 20 de abril de 1994 se encuentra inscrita en el folio de matrícula 196-1038, el cual identifica al predio Hacienda Bellacruz como predio de mayor extensión, específicamente en la anotación No. 22”.*

porque no se ha resuelto lo atinente a la adjudicación de los predios baldíos que solicitaron.

46. La Corte concluye que con posterioridad a la presentación de la acción de tutela han ocurrido una serie de hechos y circunstancias que tienen la entidad suficiente para impedir la satisfacción de las pretensiones de los demandantes, como lo son la expedición de las Resoluciones 334 y 5659 de 2015. Por lo tanto, la Corte debe concluir que en el presente caso no se ha configurado el fenómeno jurídico procesal del hecho superado por carencia actual de objeto. Sin embargo, sí es cierto que el INCODER no sólo inició, sino que culminó el procedimiento de recuperación de baldíos que solicitaban los demandantes, y que en la actualidad la Resolución que pone fin a dicho procedimiento es objeto de una acción de revisión ante el Consejo de Estado.

47. Por consiguiente, la Corte se referirá a los derechos del representante legal y de los demás miembros de ASOCOL como personas que han sido víctimas del desplazamiento, y a la solicitud de adjudicación de los bienes que han elevado reiteradamente ante el INCODER. Sin embargo, la Corte tampoco puede desatender el hecho de que los miembros de ASOCOL no son las únicas personas que fueron desplazadas de la antigua Hacienda Bellacruz, ni son los únicos que están reclamando la adjudicación de los siete predios declarados baldíos en la Resolución 1551 de 1994. Por lo tanto, la sentencia en la presente acción tutela cobijará de manera integral a todas las personas que efectivamente hayan sido víctimas del desplazamiento forzado ocurrido el 14 de febrero de 1996 de la Hacienda Bellacruz.

48. Sin embargo, ello requiere que quienes se reputen víctimas de desplazamiento forzado y de despojo de la antigua Hacienda Bellacruz, efectivamente prueben estas condiciones ante las autoridades correspondientes.

Recapitulación de los hechos, planteamiento del problema jurídico y organización de las consideraciones

49. Un grupo de campesinos¹¹³ llevó a cabo ocupaciones temporales de distintos predios de la Hacienda Bellacruz hacia finales de los años 80, las cuales fueron objeto de procesos policivos de desalojo por parte de la fuerza pública. Posteriormente, como consecuencia de la presión de los campesinos, el INCORA inició un proceso de negociación directa para la compra de algunos predios a la Hacienda Bellacruz con la empresa M.R. de Inversiones Ltda., propietaria de la hacienda desde 1970. Sin embargo, tales negociaciones se suspendieron como consecuencia de las advertencias que le hizo la Procuraduría General de la Nación al INCORA, en el sentido de que algunos de los predios de la hacienda eran baldíos de la Nación. Por lo tanto, no podían ser objeto de adquisición mediante compra directa por parte del INCORA.

¹¹³ Los miembros de ASOCOL son aproximadamente setenta (70) familias. No obstante, en la Hacienda Bellacruz se han efectuado desplazamientos de un número mayor, tal y como se ha indicado en distintas versiones en el marco de procesos de justicia y paz.

50. Ante la posibilidad de que algunos de los predios fueran baldíos, el 21 de junio de 1990 el INCORA inició un proceso de clarificación de la propiedad sobre los predios que conforman la Hacienda Bellacruz¹¹⁴. El proceso de clarificación culminó mediante la Resolución 1551 de 1994 que resolvió declarar la propiedad privada sobre alrededor de 7000 hectáreas de la hacienda. El INCORA determinó que en relación con los siete predios objeto de disputa, la empresa M.R. de Inversiones no acreditó títulos suficientes de propiedad, por lo cual declaró que dichos predios no habían salido del patrimonio del Estado. El término de ejecutoria venció en silencio y la empresa no interpuso los recursos ante la vía gubernativa, ni la acción de revisión. Por solicitud del INCORA, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos inscribió la propiedad privada, pero no la parte de la resolución que declaraba el carácter baldío de los siete predios, con fundamento en un precedente judicial del Consejo de Estado de 1985 que había ordenado inaplicar el inciso primero del artículo 12 del Decreto 1265 de 1977.

51. El 13 de octubre de 1995, la sociedad M.R. de Inversiones eleva una solicitud de revocatoria directa de la Resolución 1551 de 1994 en cuanto había declarado la insuficiencia de los títulos de propiedad sobre los siete predios. El INCORA deniega la solicitud, y la empresa demanda esta última resolución junto con la Resolución 1551 de 1994 ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. El Consejo de Estado rechaza la demanda por caducidad de la acción.

52. El 14 de febrero de 1996, el bloque Héctor Julio Peinado de las AUC desplaza a los campesinos asentados en la Hacienda Bellacruz. Posteriormente, representantes de los campesinos negocian con representantes del gobierno nacional, el cual se compromete a efectuar la adjudicación de los predios que habían sido declarados baldíos mediante la Resolución 1551 de 1994 dentro de los dos meses siguientes a la firma del acta. En la diligencia en la que el INCORA iba a efectuar los levantamientos topográficos y la distribución de las parcelas entre los campesinos conforme al compromiso del gobierno con ellos, los funcionarios del INCORA fueron amenazados y agredidos por los paramilitares asentados en la hacienda. A pesar de varios intentos posteriores, los funcionarios no pudieron llevar a cabo las diligencias necesarias para la adjudicación por la presencia de los grupos paramilitares. Entre tanto, la sociedad M.R. de Inversiones solicitó una aclaración de los linderos y del área de la hacienda ante el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Como resultado de dicha solicitud se modificaron las áreas, colindancias y linderos de los predios, y posteriormente se les englobó en un solo predio, identificándolos con los nuevos linderos, las nuevas colindancias y la nueva área, y abriendo así mismo, un nuevo folio de matrícula inmobiliaria.

53. Así mismo, la empresa M.R. de Inversiones se transformó de una sociedad de responsabilidad limitada a una sociedad por acciones simplificada, y la

¹¹⁴ Tal y como consta en la anotación No. 16 del folio de matrícula inmobiliaria del predio denominado "Bellacruz".

totalidad de las acciones las adquiere la empresa panameña Dolce Vista Estate. Por otra parte le cambió el nombre de “Hacienda de Bellacruz” a “Hacienda La Gloria,¹¹⁵” y el 28 de septiembre de 2010 la entregó en fiducia mercantil a Fiducafé, empresa que posteriormente adquirió la Fiduciaria Davivienda¹¹⁶.

54. El representante legal de ASOCOL interpuso la presente acción de tutela solicitando el inicio del proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados por la empresa M.R. de Inversiones, y la posterior adjudicación de los mismos a los miembros de la asociación. Durante el transcurso de la acción de tutela el INCODER inicia y finaliza el proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados mediante la Resolución 481 de 2013. M.R. de Inversiones interpone una acción de revisión en contra del proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados ante el Consejo de Estado, razón por la cual ese acto administrativo no quedó ejecutoriado en los términos del artículo 50 de la Ley 160 de 1994.

55. La Oficina de Registro de Instrumentos Públicos registra el inicio del procedimiento agrario, pero se niega a registrar tanto la parte de la Resolución 1551 de 1994 que declara baldíos los siete predios, como la Resolución 481 de 2013 que declara la indebida ocupación de los mismos. Ante los recursos de reposición y apelación interpuestos por el INCODER, la Oficina de Instrumentos Públicos de Aguachica, Cesar, y la Superintendencia de Notariado y Registro confirman la decisión de devolución sin registro. Inicialmente, mediante oficio de enero 15 de 2013 (SNR2013EE 540) el Superintendente Delegado para la protección, restitución y formalización de tierras sostiene que la mencionada Resolución 1551 de 1994 sí había sido registrada como consta en la anotación No. 22 del folio de matrícula 196-1038, aun cuando posteriormente en oficios de abril 19 de 2013 (SNR-2013-EE9239), y de septiembre 9 de 2013 (SNR-2013-EE029989), el mismo funcionario sostuvo que no registró la parte de la Resolución 1551 de 1994 que declaró los siete predios baldíos con fundamento en una sentencia del Consejo de Estado de 1985 que inaplicó por inconstitucional el inciso 1° del artículo 12 del Decreto 1265 de 1977, que ordena efectuar el registro de la declaratoria de bienes baldíos hecha por el extinto INCORA.

56. Posteriormente, el Subgerente de Tierras Rurales del INCODER llevó a cabo una serie de actuaciones que dejaron sin fuerza ejecutoria los actos administrativos expedidos dentro de los procesos de clarificación de la propiedad y de recuperación de los baldíos indebidamente ocupados. Mediante actuación iniciada de oficio, el Subgerente de Tierras Rurales del INCODER declaró la pérdida de fuerza ejecutoria de i) la Resolución 3948 del agosto 6 de 1990, que inició el proceso de clarificación de la Hacienda Bellacruz, ii) de la Resolución 1551 de abril 20 de 1994, mediante la cual se había declarado el carácter baldío de los siete predios, e iii) inició las diligencias administrativas

¹¹⁵ Tal y como consta en la Escritura Pública No. 1276 del 22 de septiembre de 2009 de la Notaría 31 de Bogotá, aportada por dicha Notaría a la Carpeta No. 6 del Cuaderno de revisión. Numeral segundo.

¹¹⁶ Como consta en la escritura pública No. 3663 del 28 de septiembre de 2010 de la Notaría 73 de Cartagena, aportada por dicha Notaría a la Carpeta No. 6 del Cuaderno de revisión.

tendientes a clarificar la propiedad de la Hacienda Bellacruz, hoy La Gloria. Luego, el mismo funcionario iv) expidió la Resolución 5659 de octubre 14 de 2015, por medio de la cual declaró la pérdida de fuerza ejecutoria de iv.i) las Resoluciones 2294 de septiembre 5 de 2011 y 3246 de diciembre 2 de 2011 las cuales, a su vez, iniciaban el proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados sobre los predios objeto de la presente acción de tutela, iv.ii) la Resolución 481 de 1º de abril de 2013, que declaró que los baldíos estaban indebidamente ocupados, y iv.iii) la Resolución No. 3322 de septiembre 9 de 2013 que confirmó la anterior resolución. Finalmente, este funcionario v) expidió la Resolución 179 de octubre 26 de 2015, mediante la cual adelantó algunas diligencias previas dentro del nuevo proceso de clarificación de la propiedad de la Hacienda Bellacruz.

57. En virtud de tales hechos, corresponde a esta Corporación resolver el siguiente problema jurídico:

¿Las comunidades campesinas asociadas en la Asociación Campesina ASOCOL tienen un derecho constitucional fundamental a que la Corte le ordene al INCODER llevar a cabo el proceso de recuperación de baldíos y que posteriormente se les adjudique los siete predios baldíos que hacían parte de la Hacienda Bellacruz, teniendo en cuenta que cuando fueron desplazados de dicha hacienda, el gobierno se comprometió a adjudicárselos?

58. Para resolver el anterior problema jurídico lo primero que debe indagar esta Corporación es cuál es la naturaleza de los bienes objeto de la presente disputa. En particular, debe establecer si se trata de bienes baldíos o de bienes de propiedad privada. Por supuesto, si no se trata de bienes baldíos se desprende que tampoco son susceptibles de recuperación ni de adjudicación, por lo cual las pretensiones de los demandantes carecerían de fundamento. Con todo, aun si se trata de bienes baldíos, es necesario establecer si los demandantes tienen derecho: a) a que se surta el proceso de recuperación de los baldíos indebidamente ocupados hasta su culminación, y b) a que se les adjudiquen a ellos los predios objeto de dicho proceso.

59. Sin embargo, aun cuando los demandantes no tengan un derecho constitucional fundamental a que se les adjudiquen específicamente los predios solicitados por ellos, los demandantes dicen haber sido desplazados de la Hacienda Bellacruz. Por lo tanto, también le corresponde a la Corte establecer:

¿Los demandantes tienen derecho a que el Estado adelante otro tipo de proceso para restituirles los predios de los cuales fueron desplazados?

60. Para determinar si los bienes objeto de la presente acción son baldíos, la Corte hará un análisis de la naturaleza y finalidad de los bienes baldíos en nuestro sistema constitucional. Sin embargo, en general el derecho de acceso de los trabajadores rurales a la tierra, los procedimientos agrarios, y en particular la regulación de la adjudicación, apropiación y recuperación de baldíos requieren también una regulación legal y reglamentaria, conforme lo

establece el numeral 18 del artículo 150 de la Constitución. Por lo tanto, previamente se hará un breve recuento de la evolución del régimen jurídico de los baldíos en Colombia. Este recuento se justifica en primer lugar porque el presente caso involucra dos procesos administrativos, el primero de los cuales fue iniciado en 1990. En segundo lugar, el régimen jurídico de los baldíos ha tenido algunas modificaciones a lo largo del tiempo, mientras que en otros aspectos dicho régimen se ha mantenido igual, y porque existen elementos importantes que lo separan del régimen común de propiedad privada. Por lo tanto, es indispensable ubicar las actuaciones adoptadas dentro de dichos procesos en el contexto jurídico en el cual fueron adoptadas. Esto le permitirá a esta Corporación establecer si, según el régimen jurídico aplicable, los bienes son baldíos o de carácter privado.

Naturaleza de los bienes objeto de la presente acción de tutela

61. La Resolución 1551 de 1994 declaró que los predios objeto de las solicitudes de los demandantes no habían salido del patrimonio del Estado, pero en su momento el INCORA no solicitó a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (de ahora en adelante, ORIP) la cancelación del registro de los propietarios. Se abstuvo de hacer la solicitud de registro con base en la aplicación de un supuesto precedente establecido en una Sentencia del Consejo de Estado de 1985 que, en virtud de la excepción de inconstitucionalidad, inaplicó en un caso concreto – no relacionado con Bellacruz - el inciso 1º del artículo 12 del Decreto 1265 de 1977. Posteriormente, cuando el INCODER le solicitó la inscripción de dicha Resolución a la ORIP y a la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), se negaron a hacerlo con fundamento en que la Resolución 1551 de 1994 expresamente había ordenado la no cancelación del registro de los propietarios en el folio de matrícula inmobiliaria respectivo, y en una supuesta vulneración del principio de consecutividad al cual está sujeto el registro. Por lo tanto, en el folio de matrícula inmobiliaria el propietario era la empresa M.R. de Inversiones (desde 1970 hasta el 20 de septiembre de 2010), la cual transfirió los predios a una fiducia mercantil administrada por Fiducafé, hoy Fiduciaria Davivienda.

62. Le corresponde a esta Corporación establecer la naturaleza de los predios cuya recuperación y adjudicación se solicita mediante la presente acción de tutela. En la medida en que el INCORA declaró que los predios eran baldíos mediante la Resolución 1551 de 1994, pero no se canceló el registro de la propiedad de M.R. de Inversiones, y actualmente figuran a nombre de Fiducafé, es necesario determinar i) cuál es el efecto de la Resolución 1551 de 1994, ii) qué efectos tiene la falta de registro de dicho acto, y iii) los efectos del acto administrativo que declaró la pérdida de fuerza ejecutoria. Para ello, sin embargo, es necesario que la Corte iv) se refiera a la naturaleza de los baldíos y v) su finalidad desde el punto de vista constitucional.

Evolución del régimen legal de los baldíos

63. El régimen jurídico de los baldíos en nuestro país ha oscilado entre dos aproximaciones o modelos distintos en lo que se refiere a su naturaleza y finalidad. Una primera aproximación establecería que los baldíos son de propiedad del Estado, y por lo tanto, daría especial importancia al título “traslaticio del dominio” otorgado por el Estado. Por otro lado, una segunda tesis señalaría que estos bienes no tienen dueño, que el Estado ejerce sólo un dominio eminente sobre tales, y que la ocupación sería el modo a través del cual los particulares adquieren la propiedad. Nuestro país no ha adoptado *in totum* ninguna de estas dos tesis. Más aun, en algunos momentos ha habido tensiones entre la aproximación impulsada textualmente por el Legislador, y la interpretación que de ella han hecho la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Aun así, en términos generales el ordenamiento jurídico se ha inclinado hacia el modelo de dominio eminente cuando el objetivo social y político primordial ha sido el de dinamizar el proceso de colonización y expansión de la frontera agrícola. Por el contrario, le ha dado más importancia al título de adjudicación cuando el objetivo social y político preponderante ha sido el de garantizar la sostenibilidad, planeación y el control al proceso de colonización y de expansión de la frontera agrícola. Con todo, es necesario advertir de antemano que estos no han sido los únicos objetivos perseguidos en la política de baldíos. Al comienzo de la época republicana y al menos hasta mediados del siglo XIX, el Estado vendía los baldíos a los particulares, según algunos comentaristas, con el objetivo de fortalecer las finanzas públicas de la difícil situación en que se encontraban después de las guerras de independencia.¹¹⁷

64. Doctrinalmente, el modelo de *res nullius* y dominio eminente tiene su origen en el fenómeno colonial. Durante el auge de los fenómenos migratorios hacia América, algunos tratadistas influyentes del Siglo XIX extendieron a los bienes inmuebles la figura de la *res nullius*, que originalmente fue utilizada en relación con los bienes muebles, con el objeto de otorgarle legitimidad a los procesos de colonización.¹¹⁸ Según esta ficción jurídica, los inmuebles baldíos no tendrían propietario y serían apropiados por primera vez mediante la ocupación. El papel del Estado en esta hipótesis sería el de servir de garante en ejercicio de su poder soberano, para que esta ocupación primigenia se pudiera llevar a cabo de manera pacífica, y reconocer el hecho de la ocupación como el modo a través del cual los ocupantes adquieren el derecho subjetivo de propiedad, pero no era el Estado el que transfería el dominio.

65. Sin embargo, aun cuando esta hipótesis doctrinal tuvo una influencia duradera en la jurisprudencia de la Corte Suprema y del Consejo de Estado, como se verá más adelante, nunca tuvo un fuerte asidero desde el punto de vista constitucional o legislativo. La Constitución de 1886 no adoptó este modelo, pues el numeral 2º de su artículo 202, explícitamente consagró como bienes de la Nación aquellos que ya desde antes pertenecían a los Estados durante el régimen federal. En el mismo sentido, el artículo 674 del Código

¹¹⁷ Legrand, Catherine. 1988. Colonización y protesta campesina en Colombia 1850-1950, Ed. Universidad Nacional, Bogotá.

¹¹⁸ Milun, Kathryn. 2011. The Political Uncommons: The cross-Cultural Logic of Political Uncommons. Ashgate, Burlington, VT, pp. 57ss.

Civil estableció que los bienes fiscales pertenecen a la Unión, y el 675 dispone que son bienes de la Unión, los que “*estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño*”.

Este modelo de propiedad estatal, sin embargo, es mucho más antiguo que estas dos normas y se remonta a la época de la Conquista. En efecto, ya desde la época de las Cédulas de El Prado, la primera de las cuales fue expedida el 1º de noviembre de 1591, la corona española empezó a exigirles a los conquistadores que exhibieran sus títulos ante los gobernadores y personas de letras y ciencias, para determinar si eran justos. Esta reforma ocurrió como consecuencia de los abusos a los que se prestaron las figuras de los asientos y las capitulaciones, que sólo les exigían establecer plantaciones para otorgarles los títulos de propiedad sobre los llamados “bienes realengos” pertenecientes a la corona.

66. Posteriormente, con el objetivo de fomentar la colonización del territorio, la exigencia de justo título se hizo menos estricta. La segunda Cédula de El Prado ya permitió que se saneara la falta de un justo título, siempre y cuando hubiera ocupación. Así, aun cuando en ciertas épocas de la conquista y la colonia las leyes fueron más permisivas frente a los ocupantes, y durante algunas temporadas no se les exigió a los poseedores exhibir sus títulos, se mantuvo intacta la propiedad de la corona española sobre los que entonces se denominaban “bienes realengos”. También se mantuvo la exigencia de que sus poseedores tuvieran justos títulos de propiedad, aunque no tuvieran que exhibirlos, pues la sola ocupación no era suficiente para adquirir la propiedad. Esta situación se mantuvo también durante la época republicana, hasta la segunda mitad del Siglo XIX.¹¹⁹

67. En la segunda mitad del siglo XIX el régimen jurídico le dio mayor valor a la ocupación, y le restó algo de importancia a la exigencia de justo título sobre los bienes baldíos. El artículo 5º de la Ley 70 de 1866 mantuvo la propiedad estatal sobre los baldíos, pero permitió la adquisición del dominio sobre los mismos mediante prescripción adquisitiva, siempre y cuando se hubiera llevado a cabo una posesión ininterrumpida durante 25 años. Esta norma se mantuvo en el artículo 879 del Código Fiscal de 1873. Sin embargo, el artículo 1º de la Ley 61 de 1874 le dio a la ocupación el carácter de modo de adquirir la propiedad, al establecer que “[t]odo individuo que ocupe terrenos incultos **pertenecientes a la Nación**, a los cuales no se les haya dado aplicación especial por la ley, y establezca en ellos habitación y labranza, adquiere el derecho de propiedad sobre el terreno que cultive, cualquiera que sea su extensión.” Sin embargo, como se observa, la ley mantuvo explícitamente la propiedad del Estado sobre los baldíos y su facultad para darles “aplicaciones” especiales a los mismos, por supuesto sujeto a la respectiva reserva de ley.

¹¹⁹ Entre tales normas pueden incluirse La Ley 14 de 1680 o Código de Indias, las Cédulas de Instrumentos de San Lorenzo de 1754, y de San Idelfonso de 1780 que flexibilizó las condiciones de los poseedores, la Ley 13 de 1821 y la Ley 30 de 1843.

68. Este mismo régimen jurídico se mantuvo durante el período de la hegemonía conservadora con la expedición de un nuevo Código Fiscal (Ley 110 de 1912). Sin embargo, esta época no estuvo exenta de contradicciones y antinomias en la regulación de los baldíos, pues aunque el Código Fiscal mantuvo la ocupación como modo de adquirir el dominio, otras leyes expedidas durante este período sí exigían los títulos de adjudicación para que los ocupantes pudieran adquirir la propiedad.¹²⁰

69. A mediados de la década del treinta, el régimen jurídico de los baldíos se comenzaría a desprender gradualmente de la regulación general de los bienes consagrada en el Código Civil. Esta situación cambió nuevamente durante los gobiernos de Enrique Olaya Herrera y de Alfonso López Pumarejo, con las Leyes 36 de 1934 y 200 de 1936, y con el Acto Legislativo 01 del mismo año, en el cual se introdujo la función social de la propiedad. Estas reformas tuvieron un impacto importante en la jurisprudencia de mediados de siglo, que a pesar de lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 202 de la Constitución y en las leyes, retornó a la aproximación según la cual los bienes baldíos eran *res nullius*, y el Estado sólo ejercía sobre ellos un dominio eminente que le imponía, antes que una facultad, el deber de adjudicarlos siempre y cuando hubiera ocupación.

70. Un ejemplo de dicha postura es la sentencia del 22 de noviembre de 1938 del Consejo de Estado. La Ley 26 de 1934 redujo la extensión máxima de los baldíos que el Estado podía adjudicar a los particulares frente a lo dispuesto por la Ley 110 de 1917, el Código Fiscal. El demandante en ese caso ocupó un baldío durante la vigencia del Código Fiscal de 1917, pero antes de la entrada en vigencia de la Ley 36 de 1934. Sin embargo, solicitó la adjudicación una vez entrada en vigencia ésta última. El gobierno negó la adjudicación conforme a la Ley 110 de 1917. El Consejo de Estado anuló una resolución administrativa que negaba la adjudicación conforme a dicha ley, con el argumento de que la ocupación había generado un derecho para el titular que el Estado no podía desconocer. La Sentencia sostiene, refiriéndose a la situación del ocupante:

“Nótese que ya no se trata de una simple expectativa, de un aspirante en potencia, sino de quien ha ocupado, de quien ha realizado sobre el terreno todos los actos que son menester para constituir una situación concreta o individual sobre los predios condicionados con el género de posibles adjudicaciones, o adjudicatarios.

“La propiedad de los baldíos dice el cánón fiscal No. 65 se adquiere por el cultivo o su ocupación con ganados, simplemente verificado, pues, técnicamente, la apropiación de esa parte de terreno inculto al patrimonio individual, mediante el esfuerzo personal, el trabajo.

¹²⁰ Entre éstas están la Ley 71 de 1917, la Ley 85 de 1920, la Ley 47 de 1926, y la Ley 98 de 1928.

“La propia ley 36 de 1934 en su artículo 9º estatuye que lo que transfiere el dominio tanto del sector cultivado como del adyacente, es el hecho del cultivo reconocido en la respectiva providencia de adjudicación.

*“El derecho así adquirido es pues in re, y **la resolución del Ministerio que lo adjudica, es prueba de ese ejercicio, de ese derecho.** Luego no se trata de una mera expectativa cercenare (sic) y anulable por las leyes posteriores. Aquella posesión está garantizada por acciones reales que el ocupante podrá ejercitar para salvaguardar su derecho, y cumplido a cabalidad su papel de adjudicatario, puede constreñir al Estado a su reconocimiento.”*

71. Hasta entonces, la restricción de la discrecionalidad del Estado para evaluar si el ocupante tiene un justo título constituye una garantía de que el acceso a la propiedad de la tierra está en cabeza de todos los ciudadanos dispuestos a trabajarla, al margen de que puedan exhibir un justo título. Por el contrario, la facultad otorgada al Estado para evaluar si el ciudadano no sólo ha ocupado el bien, sino para exigirle un justo título, era utilizada para proteger de manera exclusiva y excluyente a quienes ya eran propietarios. Así, al darle a la ocupación, por sí misma, el atributo de ser un modo para adquirir la propiedad se les está dando a los ciudadanos un incentivo para ocupar predios mediante el trabajo de la tierra.

72. Sin embargo, el modelo de reforma agraria basado en dicho incentivo no produjo los resultados esperados. Ello ocurrió, entre otras cosas, porque tanto la ley como la jurisprudencia desconocieron el hecho de que no todos los trabajadores rurales tenían los medios de capital necesarios para poner a producir la tierra. Por lo tanto, si el Estado no puede exigir determinados requisitos subjetivos de los ocupantes, tampoco puede impedir que el incentivo beneficie primordialmente a quienes tienen los medios de capital para trabajar la tierra. Esto produjo dos resultados: el primero, que se hicieran adjudicaciones de predios baldíos a personas que tenían suficientes medios de capital para adquirirlos por sí mismos. Si bien la tesis clásica liberal de fomentar la ocupación y restringir el papel del Estado en la distribución de baldíos contribuyó parcialmente a fortalecer la función económica de la propiedad, también impidió el éxito de la política de redistribución de la propiedad agraria, y por lo tanto, la realización plena de la función social de la propiedad y del trabajo rural. Por el contrario, paradójicamente contribuyó a acentuar la concentración de la tierra.¹²¹

73. El segundo resultado fue que los ocupantes de baldíos y poseedores de tierras que no tenían los medios de capital no pudieran mantenerse como ocupantes y poseedores. En algunos casos esto los obligó a vender sus ocupaciones –lo cual era una opción jurídicamente válida en ese entonces-, o

¹²¹ Nótese que en el presente caso el Ministerio de Agricultura adjudicó a Cecilia Ramírez de Marulanda los predios baldíos de El Bajo y Santa Ana, los cuales entraron a formar parte de la Hacienda Bellacruz, mediante Resolución 312 de noviembre 27 de 1953, protocolizada mediante Escritura No. 1514 del 4 de junio de 1954, otorgada en la Notaría primera de Barranquilla, registrada el 2 de marzo de 1962.

si se mantenían como ocupantes, lo hicieran informalmente. Esta situación agravó los procesos migratorios internos y de despojo. Estas migraciones internas y el mantenimiento de una situación de informalidad e inestabilidad en la tenencia de la tierra, produjo inseguridad sobre los derechos de propiedad sobre la tierra, lo cual, según el consenso de académicos de distintas tendencias, es una condición que facilitó los fenómenos de despojo y desplazamiento forzado en nuestro país.¹²²

74. Ahora bien, la ley vigente en el momento en que se llevó a cabo el proceso de clarificación de la propiedad de los predios de Bellacruz, la Ley 135 de 1961, se expidió para permitirle al gobierno desarrollar una política agraria planificada. El adecuado desarrollo de dicha política suponía esclarecer muchos de los aspectos relacionados con la interpretación e implementación de las normas sobre baldíos, para así poner en marcha lo que hoy se denominaría una política de “discriminación positiva” en favor de los sectores más marginales de la población rural.

75. Para promover la formalización de la propiedad rural y poder así dirigir la política de reforma agraria hacia los trabajadores rurales menos favorecidos, la Ley 135 de 1961 le atribuyó nuevamente y de manera explícita, el carácter de título al acto de adjudicación. El objetivo era permitirle al Estado garantizar la sostenibilidad, planeación y control sobre los procesos de reforma agraria, colonización y expansión de la frontera agrícola. Así, si bien en un momento dado la exigencia de justo título se utilizó para proteger a quienes detentaban títulos de propiedad, en la época de la reforma agraria sirvió para dirigir los programas de desarrollo rural hacia los trabajadores de menores recursos. Al respecto, la Ley 135 de 1961 dispuso:

“Artículo 48. Las “unidades agrícolas familiares” se asignarán a los trabajadores con la obligación de poner bajo la explotación a lo menos la mitad del predio dentro de los cinco (5) años siguientes, y por medio de contrato escrito, en el cual se harán constar, además, las condiciones siguientes:

“a). La de que el título definitivo de adjudicación sólo se otorgará cuando el asignatario demuestre haber cumplido, a satisfacción del Instituto, con la obligación de explotación económica provista en el inciso anterior (...)

”

76. La importancia dada a la resolución de adjudicación de los bienes baldíos como título le permitió al INCORA establecer programas de colonización dirigida de baldíos, llevar a cabo procesos de extinción de dominio y posterior adjudicación de los bienes extinguidos como baldíos, y encaminar todos los programas de reforma agraria a garantizar el acceso progresivo de los

¹²² Coincidiendo con esta perspectiva, ver, entre otros: Reyes, Alejandro. 2009. Guerreros y Campesinos: el despojo de la tierra en Colombia. Norma. Machado Absalón. 2002. *De la estructura agraria al sistema agroindustrial*, Universidad Nacional de Colombia. Ibáñez, y A. Moya. 2009. “Vulnerability of Victims of Civil Conflict: Empirical Evidence for the Displaced Population in Colombia” en *World Development* 38(4): 647-663.

trabajadores rurales a la propiedad de la tierra. Si el Estado otorga la propiedad de los baldíos a través de las resoluciones de adjudicación, tiene mayor control sobre las características socioeconómicas de la población a la cual dirige los programas de reforma agraria, yendo mucho más allá del simple deber de adjudicar frente al hecho de la ocupación.

77. Por otra parte, aunque la Constitución de 1886 no establecía la función ecológica de la propiedad, el control estatal sobre la titulación establecido por la Ley 135 de 1961 permitió la protección del medio ambiente. En ella se estableció la potestad del INCORA para constituir reservas ambientales dentro de los baldíos que adjudica y de condicionar el derecho de propiedad otorgado al adecuado manejo de las reservas, tal y como lo estableció la Ley 135 de 1961, permitiendo incluso la reversión de los títulos cuando se violaran las restricciones impuestas por dichas reservas. Este control, que únicamente es posible si el Estado puede condicionar la propiedad que él mismo otorga, permitió desarrollar la función ecológica de la propiedad. Así mismo, fue la primera ley que incluyó una protección a las tierras ocupadas por las comunidades indígenas, al prohibir la ocupación de baldíos sobre tierras utilizadas por ellas, y creó para el efecto, por primera vez en la historia reciente de nuestro país, el sistema de reservas indígenas.

78. En suma, entonces, el papel que le otorgó la Ley 135 de 1961 al Estado no era ya simplemente el de reconocer el hecho de la ocupación, sino el papel mucho más activo de dirigir y administrar la política agraria. El cumplimiento de este papel fue posible gracias a la importancia que le otorgó dicha ley a las resoluciones del INCORA como títulos de propiedad, que permitieron realizar de manera más integral la función social de la propiedad rural.

79. Ahora bien, algunas sentencias de la Corte Suprema y del Consejo de Estado reconocieron la importancia de estas resoluciones, mientras otras les restaron importancia. En efecto, algunas sentencias adhirieron al viejo régimen jurídico de los baldíos, y en aras de garantizar lo que en su entender era el acceso generalizado de los ciudadanos a la propiedad rural, continuaron desconociendo el carácter de título que la ley les atribuyó a las resoluciones de adjudicación. Así, por ejemplo, la Sentencia de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia del 31 de enero de 1963, reconoció el carácter de título de la resolución de adjudicación, manteniendo sin embargo a la ocupación como modo de adquirir el dominio. Al respecto, la Corte Suprema sostuvo que:

“Pero un título de adjudicación de la Nación, que es simplemente declarativo, de una tierra que ya la misma Nación presume de dominio particular, no es idóneo para conferir el derecho perteneciente a otro.”
(Resaltado fuera de texto original)

80. Sin embargo, en otras sentencias la Corte Suprema fue más allá, y le negó incluso ese carácter de título a la resolución de adjudicación, diciendo:

“... los terrenos baldíos se adquieren por el modo de la ocupación, y la resolución por medio de la cual se adjudica uno de ellos no es título ni es modo, sino apenas un acto declarativo de un derecho real de dominio preexistente, adquirido por la ocupación el terreno mediante la implantación en él de cultivos o ganados, hechos por el colono.” Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 5 de junio de 1978.

81. En todo caso, aunque algunas sentencias y algunos doctrinantes no les reconocieron el carácter de títulos a las resoluciones del INCORA, sí les atribuyen efectos declarativos respecto de la titularidad de los derechos reales sobre los baldíos.

82. Con todo, si con la Ley 135 de 1961 se le otorgó el carácter de título a la resolución de adjudicación, la Ley 160 de 1994 fue más allá. Se separó por completo de las normas del Código Civil, estableció que la ocupación de baldíos no genera un derecho subjetivo sino una mera expectativa de adquirir ese derecho, y que la propiedad de los baldíos se adquiere mediante la adjudicación. Con ello le dio plena autonomía al derecho agrario frente a las normas generales del derecho civil. En efecto, el artículo 65 de la Ley 160 de 1994 dispone:

“Artículo 65. La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad.

“Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa.

“La adjudicación de las tierras baldías podrá hacerse por el Instituto mediante solicitud previa de parte interesada o de oficio.

83. Del análisis de la evolución del régimen legal y jurisprudencial de los bienes baldíos se puede concluir entonces lo siguiente. En algunos períodos el régimen jurídico de los baldíos se ha aproximado más al modelo del dominio eminente y de la *res nullius*. Sin embargo, al margen de los cambios en los objetivos políticos buscados con el régimen de baldíos en cada momento histórico, desde la conquista el régimen jurídico ha preservado ininterrumpidamente la propiedad estatal sobre estos bienes, a los que hoy clasifica como bienes fiscales adjudicables. Por otra parte, se puede concluir que a partir de la Ley 200 de 1936, y aún más claramente con la Ley 135 de 1961, se ha ido configurando la autonomía del derecho agrario frente a las normas generales del derecho civil. Dentro de esta autonomía cobra especial importancia el papel cada vez mayor que se le otorga al Estado para dirigir la reforma agraria, y en especial, el valor jurídico que se le da a los títulos de adjudicación de baldíos. Ante el silencio legal, la jurisprudencia, manteniendo una visión más tradicionalista, afirmó que los actos administrativos

inicialmente no eran títulos, sino simples “actos declarativos de propiedad”, mientras que con posterioridad a la Ley 135 de 1961 fueron expresamente considerados como títulos declarativos de la propiedad adquirida mediante la ocupación, y ya con la Ley 160 de 1994, los llamados títulos “traslaticios del dominio”, por medio de los cuales el Estado transfiere la propiedad.

84. Una vez analizada la evolución del régimen legal de la propiedad de los baldíos, la Corte entrará a analizar el régimen de propiedad desde el punto de vista constitucional.

Naturaleza y finalidad constitucional de los baldíos desde la perspectiva constitucional

85. La jurisprudencia de esta Corporación, siguiendo la doctrina y la jurisprudencia pacífica, ha clasificado los bienes baldíos como un tipo especial de bienes, los bienes fiscales adjudicables. Son bienes fiscales adjudicables aquellos bienes públicos que no están a disposición de la población en general. Es decir, no son de uso público sino bienes fiscales, lo cual significa que no cualquier persona tiene derecho a usarlos, sino que tienen vocación de uso exclusivo por parte de entidades del Estado, para la prestación de servicios públicos, o para ser adjudicados. Así, la Corte en la **Sentencia C-595 de 1995** (M.P. Carlos Gaviria Díaz), una de las primeras sentencias de esta Corporación sobre el tema, sostuvo:

“La jurisprudencia y la doctrina han clasificado los bienes fiscales en:

“1.- Fiscales propiamente dichos. Son aquellos bienes que poseen las entidades de derecho público y sobre los cuales ejercen un dominio pleno, esto es, igual al que ejercen los particulares respecto de sus propios bienes.

“2.- Bienes de uso público. Son los destinados al uso común de los habitantes.

“3.- Bienes fiscales adjudicables. Son aquellos bienes que tiene la Nación con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley.”

86. El problema de la naturaleza de los bienes baldíos desde el punto de vista constitucional se suscitó en dicha sentencia como consecuencia de que el numeral 2º del artículo 202 de la Constitución de 1886 establecía explícitamente que los baldíos pertenecen a la República, junto con las minas y salinas que anteriormente les pertenecían a los Estados. Entre tanto, la Constitución Política de 1991 no se refiere a los baldíos cuando enumera la propiedad sobre el subsuelo y los recursos naturales renovables. Por lo tanto, el demandante en aquella oportunidad interpretó la ausencia de una mención específica de los baldíos como un cambio normativo, y específicamente como un cambio en la propiedad sobre los baldíos.

87. La Corte, sin embargo, sostuvo desde entonces que la ausencia de una referencia explícita a la propiedad de los baldíos en la Constitución no podía interpretarse de tal manera. Para la Corte los baldíos son bienes públicos, y como tales, deben entenderse comprendidos dentro de la categoría enunciada en el artículo 102 de la Carta Política de 1991, que establece que “[e]l territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación”.

88. Con todo, esta disposición no dice mucho en relación con el tipo de facultades y prerrogativas que el Estado puede ejercer sobre los baldíos. Al fin y al cabo, la Nación no ejerce un derecho de propiedad sobre el territorio, sino única y exclusivamente las prerrogativas y facultades propias de la soberanía de los Estados. Por lo tanto, surge la siguiente pregunta con respecto al régimen de propiedad sobre los baldíos en nuestro ordenamiento constitucional: ¿Las facultades del Estado se limitan simplemente a aquellas que se desprenden del ejercicio de la soberanía, como las que tiene en relación con cualquier predio de propiedad privada, o la relación del Estado con los baldíos supone además un conjunto de facultades típico de un derecho real?

89. En vigencia de la Constitución de 1991, así como en vigencia de la anterior Constitución, la Corte ha sostenido de manera pacífica que el Estado ejerce el dominio eminente y las demás potestades propias de la soberanía, pero que además funge como titular de un derecho real de propiedad de naturaleza pública sobre los baldíos.¹²³ Al respecto sostuvo la citada **Sentencia C-595 de 1995**:

“En efecto, el artículo 102 del Ordenamiento Superior al prescribir que: ‘El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación’ está consagrando no sólo el llamado ‘dominio eminente’, que como es sabido, se encuentra íntimamente ligado al concepto de soberanía, en razón de que el Estado sólo ejerce sobre el territorio un poder supremo, pues ‘no es titular del territorio en el sentido de ser ‘dueño’ de él, sino en el sentido de ejercer soberanía sobre él’, sino también a la propiedad o dominio que ejerce la Nación sobre los bienes públicos que de él forman parte.” (Resaltado fuera de texto original)

90. Ahora bien, si el Estado es el propietario de los bienes baldíos, ello supone que tiene un título originario, en virtud del cual les transfiere esa propiedad a los particulares. Así lo dijo esta Corporación desde sus inicios. En la **Sentencia C-060 de 1993** (M.P. Fabio Morón Díaz), sostuvo:

“Se parte del supuesto según el cual la Nación es propietaria de dichos Bienes Baldíos y que puede, en desarrollo de las previsiones del legislador transferir a los particulares o a otras entidades de derecho público, la propiedad fiscal de los mismos o cualquiera otro derecho de

¹²³ Recuérdese que, como lo mencionó la Corte al referirse a la evolución del régimen legal de los baldíos, desde los inicios de la era republicana hasta pasada la segunda mitad del Siglo XIX el Estado vendió los baldíos, precisamente con fundamento en que eran bienes de su propiedad.

carácter real que se pueda desprender de aquella propiedad; adviértase que en principio no se trata del ejercicio de las competencias típicas del dominio eminente que como uno de los atributos de la soberanía le corresponde ejercer de modo general y permanente al Estado sobre todo el territorio y sobre todos los bienes públicos que de él forman parte.

“Es simplemente la expresión de una característica patrimonial específica que se radica en cabeza de la persona jurídica de derecho público por excelencia en nuestro ordenamiento constitucional como lo es la Nación. Desde luego, la regulación constitucional de nuestro Estado indica que aquella persona moral especialísima cuenta con atributos superiores a los de cualquiera otra persona moral y a través de sus órganos legislativo y ejecutivo, lo mismo que por el ejercicio orgánico de sus principales funciones públicas, puede regular con vocación de superioridad los asuntos que por mandato del Constituyente le corresponden, como es el caso del manejo, regulación o disposición de sus bienes patrimoniales.

“En este sentido es bien claro que la Carta de 1991 reiteró la tradicional concepción según la cual pertenecen a la Nación los bienes públicos que forman parte del territorio dentro de los cuales se encuentran las tierras baldías; por tanto, bien puede la Nación reservárselas en cuanto inicial titular de los mismos, u ordenar por medio de la Ley a las entidades administrativas que se desprenden de ella, lo pertinente en cuanto al ejercicio del atributo de la personalidad de derecho público que la caracteriza, sea patrocinando o limitando el acceso de los particulares a dichos bienes.” (Resaltado fuera de texto)

91. La propiedad que ejerce el Estado sobre los baldíos tiene determinados atributos que la distinguen de la propiedad plena que ejercen los particulares sobre sus bienes. En primer lugar, como es obvio, el Estado no tiene plenas facultades de disposición sobre dichos bienes. Por lo tanto, no puede destinarlos a un uso cualquiera. Por el contrario, estos bienes tienen destinaciones específicas. Están encaminados a garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de determinados sujetos de especial protección constitucional como lo son los trabajadores agrarios sin tierra y de escasos recursos, las comunidades negras y las comunidades indígenas, así como las empresas comunitarias y las cooperativas. Al tiempo con la compra directa, el subsidio integral de tierras, y los procesos de extinción del dominio, clarificación de la propiedad y recuperación de baldíos indebidamente ocupados, que a la postre conducen a su adjudicación, son los mecanismos a través de los cuales el Estado garantiza el acceso progresivo a la propiedad agraria por parte de los trabajadores rurales de escasos recursos y de las comunidades étnicas, consagrados en el artículo 63 la Constitución Política, los artículos 13 y 14 del Convenio 169 de la OIT y el artículo 1º, 17 y 18 de la Ley 70 de 1993. Por otra parte, conforme a su naturaleza de bienes fiscales, y según lo establece la Ley 160 de 1994, los baldíos también tienen vocación de afectarse a la prestación de servicios públicos, en los términos y bajo las

condiciones establecidas en la ley. Por lo tanto, la propiedad del Estado sobre los bienes baldíos está encaminada a ser afectada para la prestación de servicios públicos y a garantizar la provisión de tierras y territorios a los sujetos de especial protección constitucional.

92. Por otra parte, el régimen jurídico de los bienes baldíos está sujeto a una reserva legal, conforme lo establece el numeral 18 del artículo 150 de la Constitución, norma que equivale al ordinal 11 del artículo 76 de la Constitución de 1886. Es decir, es el Congreso de la República el que determina todo lo atinente a la apropiación, adjudicación y recuperación de baldíos. De este modo, ninguna de las demás ramas del poder público puede alterar las disposiciones adoptadas por el Legislador en relación con el régimen jurídico de los bienes baldíos. Así, por ejemplo, en tanto el inciso quinto de la Ley 160 de 1994 dispone que no *“podrá hacerse adjudicación de baldíos sino ... en favor de personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas...”*, el ejecutivo carece de la potestad para adjudicar bienes baldíos a personas o entidades distintas a éstas, salvo que existan excepciones contempladas en la ley. Darle a un bien baldío una destinación diferente implicaría no sólo una vulneración de la reserva establecida en el numeral 18 del artículo 150 de la Constitución Política, sino que también vulneraría el derecho de acceso progresivo de los trabajadores rurales a la tierra, consagrado en el artículo 64 superior.

93. Finalmente, contrario a lo que ocurre con la propiedad de los particulares, la propiedad estatal sobre los baldíos es imprescriptible. El artículo 63 de la Constitución defiere al Legislador la determinación de los bienes que son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Por lo tanto, los bienes baldíos no son susceptibles de cambiar de propietario mediante prescripción adquisitiva. En nuestro país, la imprescriptibilidad de los bienes baldíos está establecida en la ley desde que el Código Fiscal, adoptado mediante la Ley 48 de 1882, dispuso en su artículo 3º:

“Artículo 3. Las tierras baldías se reputan bienes de uso público, y su propiedad no se prescribe contra la Nación, en ningún caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2519 del Código Civil.”

94. Posteriormente en este mismo sentido lo estableció el artículo 65 del siguiente Código Fiscal, adoptado mediante la Ley 110 de 1912. Posteriormente quedó plasmada en el artículo 413 del Decreto 1400 de 1970, en el artículo 406 del Decreto 2282 de 1989, y en la Ley 9ª de 1989, que establecieron la prohibición de alegar la prescripción adquisitiva bien sea como pretensión o como excepción frente a la declaración de dichos bienes como baldíos, prohibición reiterada por el artículo 65 de la Ley 160 de 1994. Así mismo lo ha reconocido pacíficamente la jurisprudencia constitucional, civil y de lo contencioso administrativo desde el Siglo XIX hasta nuestros días.

95. La Corte Constitucional, por ejemplo, ha reconocido que los bienes fiscales adjudicables, es decir los baldíos de la Nación, son bienes que están

por fuera del comercio, por lo cual no pueden ser objeto de transacciones de ninguna naturaleza. En una de sus primeras sentencias sobre el tema, la Corte descartó una demanda de inconstitucionalidad contra una disposición que prohíbe la acción de pertenencia sobre bienes imprescriptibles o de las entidades de derecho público. En aquella ocasión, la Corte sostuvo:

“La verdad, pues, es ésta: hoy día los bienes fiscales comunes o bienes estrictamente fiscales son imprescriptibles.”

*“No sobra advertir que lo relativo a los bienes públicos o de uso público no se modificó: siguen siendo imprescriptibles, **al igual que los fiscales adjudicables que tampoco pueden adquirirse por prescripción.**”*

...

...al consagrar la improcedencia de la declaración de pertenencia, lo que la norma establece es la inexistencia del derecho, o, dicho en otros términos, que no se gana por prescripción el derecho de propiedad sobre estos bienes, y, por lo mismo, no hay acción para que se declare que se ha ganado por prescripción el dominio de un bien que la ley declara imprescriptible, porque no hay derecho.” (Resaltado fuera de texto) Sentencia C-530 de 1996 (M.P. Jorge Arango Mejía)

96. A su vez, en este mismo sentido, la Corte Suprema de Justicia había declarado la exequibilidad de una norma igual que establecía que era improcedente la acción de pertenencia frente a bienes fiscales, tanto adjudicables como no adjudicables. Al respecto dijo:

*“De donde se concluye que, al excluir los bienes fiscales de propiedad de las entidades de derecho público de la acción de pertenencia, como lo dispone la norma acusada, no se presenta infracción del artículo 30 de la Constitución, por desconocimiento de su función social, sino que **ese tratamiento es el que corresponde al titular de su dominio, y a su naturaleza, de bienes del Estado y a su destinación final de servicio público.*** (Resaltado fuera de texto original) Corte Suprema de Justicia, Sentencia de noviembre 16 de 1978, (M.P. Luis Carlos SÁCHICA)¹²⁴

97. En el presente caso, el INCORA inició un procedimiento de clarificación de la propiedad sobre los predios que integraban la Hacienda Bellacruz mediante la Resolución 3948 del 6 de agosto de 1990, conforme a las disposiciones de la Ley 200 de 1936 y de la Ley 135 de 1961. Como resultado de dicho proceso el INCORA declaró en la Resolución 1551 de 1994 que los predios objeto de la presente acción de tutela nunca habían salido del patrimonio del Estado. Esta Resolución tuvo como fundamento el artículo 3º de la Ley 200 de 1936 que disponía:

*“Artículo. 3 **Acreditán propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, y en consecuencia desvirtúan la presunción consagrada en***

¹²⁴ Corte Suprema de Justicia, sentencia de noviembre 16 de 1978, Magistrado ponente, doctor Luis Carlos SÁCHICA, Gaceta Judicial, tomo CLVII, número 2397, pág. 263

el Artículo anterior, fuera del título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, los títulos inscritos otorgados con anterioridad a la presente ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria.”

“Lo dispuesto en el inciso anterior sobre prueba de la propiedad privada por medio de títulos inscritos, otorgados entre particulares con anterioridad a la presente ley, no es aplicable respecto de terrenos que no sean adjudicables, estén reservados, o destinados para cualquier servicio o uso público.” (Resaltado fuera de texto)

98. Al hacer un estudio de los títulos de propiedad aportados por la empresa M.R. de Inversiones al proceso de clarificación, el INCORA concluyó que los títulos sobre los siete predios denominados Los Bajos, Caño Negro, San Simón, Venecia, Potosí, María Isidra, y San Miguel, no acreditaban tradiciones anteriores al 7 de abril de 1917, es decir, veinte años anteriores a la entrada en vigencia de la Ley 200 de 1936. Por lo tanto, concluyó que *“su titularidad no es suficiente para acreditar dominio privado y por lo tanto se consideran terrenos baldíos.”*

99. La empresa M.R. de Inversiones no interpuso los recursos de la vía gubernativa frente a dicha resolución. Posteriormente elevó una solicitud de revocatoria directa de la misma, la cual le fue negada mediante la Resolución 1125 de 1996, y en contra de ésta y de la Resolución 1551 de 1994, interpuso una demanda ante lo contencioso administrativo. Sin embargo, la demanda fue “inadmitida” por caducidad de la acción¹²⁵, mediante providencia del 28 de junio de 1996. Por lo tanto, a la fecha de interposición de la presente acción de tutela, el acto que declaró que estos predios no habían salido del patrimonio estatal no sólo era válido, sino que era ejecutable y ejecutorio. Sin embargo, en virtud de una interpretación de los funcionarios del INCORA, una decisión judicial del Consejo de Estado que ordenó inaplicar por inconstitucional el artículo 12 del Decreto 1265 de 1970 en un caso concreto constituía un precedente que impedía solicitar la cancelación de los registros de los propietarios inscritos. Al respecto, el artículo 5º de la Resolución 1551 de 1994, resuelve:

“ARTÍCULO QUINTO.- Con fundamento en la Sentencia de la Sala Plena del Honorable Consejo de Estado de julio 30 de 1985, no se ordenará la inscripción de la presente providencia en los folios de Matrícula Inmobiliaria Nos. 192-0001038 correspondientes a las Seccionales de Chimichagua y Río de Oro, pero se solicitará la cancelación de la inscripción de la Resolución No 03948 del 6 de agosto de 1990 que inició el procedimiento de clarificación sobre el predio rural denominado HACIENDA BELLACRUZ, objeto de esta decisión.”
(Resaltado fuera de texto)

¹²⁵ Lo cual, a juicio de la Corte, correspondería a un rechazo de la acción. El Consejo de Estado resolvió: *“Inadmítase la demanda propuesta por la señora Cecilia Ramírez de Marulanda, contra el Incora por estar caducada la acción propuesta”*. Folio 114 del cuaderno de revisión.

100. Con todo, a pesar de lo dispuesto por el INCORA, no resulta tan claro que dicha Resolución no haya sido inscrita. Obra en el expediente una comunicación del Superintendente Delegado para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras al entonces Director de Procesos Agrarios del INCODER del 15 de enero de 2013 (SNR2013EE 540), en el que sostiene que si bien no le puede otorgar una certificación de la inscripción de la Resolución 1551 de 1994, porque para ello son los folios de matrícula inmobiliaria, agrega que: *“Ahora bien, revisados cada uno de ellos se identificó que la Resolución 1551 del 20 de abril de 1994 proferida por la Gerencia Nacional del Incora, se encuentra inscrita en el folio de matrícula 196-1038, el cual identifica al predio Hacienda Bellacruz como predio de mayor extensión, específicamente en la anotación 22.”*¹²⁶

101. En todo caso, al margen de que se hubiera producido la inscripción de la Resolución 1551 de 1994 en el registro, la no cancelación del asiento registral que determina la propiedad de los bienes en favor de la empresa M.R. de Inversiones desde 1970 no tiene ningún efecto sobre la titularidad estatal sobre los predios. Ello es así, al menos por tres razones diferentes.

102. En primer lugar, porque como lo ha definido la jurisprudencia civil, contenciosa administrativa y constitucional, el registro cumple únicamente una función de publicidad cuando se trata de bienes baldíos. Sin embargo, tratándose de baldíos la inscripción del título en la oficina de registro de instrumentos públicos no tiene el efecto de efectuar la tradición de los inmuebles, establecido en el inciso primero del artículo 756 del Código Civil, que dispone:

“Artículo 756.- Se efectuará la tradición del dominio de los bienes raíces por la inscripción del título en la oficina de registro de instrumentos públicos.”

103. De tal modo, tanto la jurisprudencia y la doctrina que prohíjan la tesis del dominio eminente, de la *res nullius* y de la ocupación como modo de adquirir el dominio, como la tesis de la propiedad estatal y la adjudicación coinciden en darle a la inscripción únicamente el efecto de publicidad, no el de tradición. Así lo manifestó la Corte Suprema de Justicia en la sentencia del 31 de enero de 1963¹²⁷, en la que señaló:

“Y entonces se pregunta: ¿El título de adjudicación de un terreno que el adjudicatario había recibido antes en arrendamiento del poseedor y ocupante en cuyo favor se presume el dominio, destruye la presunción del artículo 1º de la Ley 200?”

*No, porque al recibir el terreno del poseedor, ya éste tenía adquirido el dominio mediante la **ocupación. El Estado no borra ni podría borrar***

¹²⁶ Aportada en la Carpeta No. 6 del cuaderno de revisión.

¹²⁷ Gaceta Judicial N° 2366, págs. 44-45.

con un acto declarativo de sus autoridades el hecho previsto en la ley como generador de la propiedad. (...)

*La providencia de la administración que los adjudica se reduce a reconocer el hecho preexistente de la ocupación. Tal providencia no es modo constitutivo porque el fenómeno que crea y confiere la propiedad es la ocupación, ya cumplida real y materialmente. Ni es tampoco traslativo: **la inscripción en el Registro Público no transfiere en este caso, porque precisamente de antemano, el dominio ingresa al haber del ocupante: cumple sí, los demás objetivos del registro entre los cuales se destaca el de dar publicidad**, en este caso el movimiento de la propiedad agraria realizado por la ocupación”.*

104. Con todo, podría alegarse que en aquel entonces el registro no tenía el carácter que le otorga hoy el artículo 101 de la Ley 160 de 1994. Sin embargo, esto no es así por dos circunstancias. En primer lugar, porque como se puso de presente, ya el literal a) del artículo 48 de la Ley 135 de 1961 establecía que el título de propiedad definitivo lo otorgaba el INCORA una vez el ocupante hubiera acreditado el cumplimiento de todos los requisitos a satisfacción del instituto. En segundo lugar, porque como ya se dijo, desde el siglo XIX los bienes baldíos no eran susceptibles de prescripción adquisitiva, por lo cual quien aparece como propietario privado en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria es un simple opositor dentro del proceso agrario respectivo. Al respecto, en la Sentencia del 28 de agosto de 2000, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia (M.P. José Fernando Ramírez Gómez), sostuvo en relación con el certificado de la oficina de registro de instrumentos públicos, lo siguiente:

“... el certificado en cuestión apenas tiene como finalidad identificar a los legítimos contradictores de la pretensión, que no son otras personas que aquellas que en él figuren como titulares de derechos reales, pero en manera alguna demostrar (sic) que el bien es de propiedad privada.”

105. Y es que es apenas lógico que si el acto administrativo mediante el cual el extinto INCORA o el INCODER clarifican la propiedad de un bien tiene efectos declarativos y no constitutivos, el registro de la propiedad también tenga efectos declarativos. Por lo tanto, resulta incomprensible que la Superintendencia de Notariado y Registro aceptara que la Resolución 1551 de 1994 tiene efectos declarativos, que procediera a aceptar el registro de la propiedad privada de M.R. de Inversiones sobre algunos de los predios de la Hacienda Bellacruz, pero no lo hiciera sobre los de propiedad estatal.

106. El Consejo de Estado se ha referido a esta situación en su jurisprudencia. Así, en sentencia del 30 de julio de 1992, señaló que la inscripción en el registro es una de las formas de dar publicidad a los actos administrativos. Por ejemplo, en el caso de la adjudicación de baldíos, la respectiva inscripción en el registro permitirá que el hecho sea oponible a terceros. En este sentido, manifestó:

*“Las formas tradicionales de hacer públicos los actos administrativos, están dadas por la notificación personal, la notificación por edicto, la inscripción en registro público o, la publicación de periódicos o diarios oficiales de amplia circulación. **Los actos administrativos relacionados con la adjudicación de baldíos, no se escapa a las formas de publicidad antes anotadas. La publicidad producida con la inscripción en el registro público, jurídicamente, en materia de inmuebles, hace las veces de notificación y publicidad con efectos erga omnes, de tal suerte que desde entonces nadie podrá válidamente ignorar el hecho, acto, negocio o providencia que refleje la situación jurídica del bien**”.*¹²⁸(Subraya y negrilla fuera del texto)

107. La Corte Constitucional, por su parte, también ha adoptado exactamente el mismo criterio. Así, ha indicado que en tanto la consecuencia jurídica del registro es la oponibilidad del acto administrativo a terceros, la caducidad de los recursos judiciales sólo podrá computarse desde el momento en que los particulares conocieron el acto de registro:

*“El acto de inscripción en un registro publico no es una simple anotación, sino la consecuencia que se sigue del acto administrativo producido dentro de una actuación administrativa a la cual han debido ser citadas todas las personas que pudieran resultar afectadas con la decisión. Por eso no puede decirse que estas personas resultan súbitamente sorprendidas con la inscripción, cuando ya no pueden objetar el acto, menos cuando justamente **la finalidad del registro es la publicidad con efectos erga omnes, que hace que el acto o hecho registrado sea oponible frente a terceros**. No obstante lo anterior, debe advertirse que si por cualquier circunstancia las autoridades encargadas de ejercer la función registral omiten citar a quienes puedan resultar afectados con el acto de inscripción, siendo estas personas determinadas, la anotación en el registro público no puede ser considerada como notificación del acto, y los términos de caducidad de los recursos que procedan no pueden empezar a contarse sino a partir del momento en que dichas personas conocieron efectivamente el acto de registro”.*¹²⁹(Subraya y negrilla fuera del texto)

108. En el caso de los baldíos, la jurisprudencia es unánime, bien sea que se privilegie la ocupación como modo de adquirir la propiedad, o que se le dé tal efecto a la adjudicación mediante la respectiva resolución, no habría propiamente una “tradición” de la propiedad privada de una persona a otra, es decir, no se trataría de un título derivado, sino de un título originario. Ahora bien, esta misma lógica debe aplicarse a las resoluciones que finalizan un proceso de clarificación de la propiedad y declaran que un bien es baldío, pues ello implica que el mismo nunca salió del patrimonio del Estado. En tales casos no hay tradición de la propiedad, en la medida en que una vez en firme

¹²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. C.P. Daniel Suárez Hernández. 30 de julio de 1992. Radicación número: 7510.

¹²⁹ Sentencia C-640 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

el acto que termina el proceso de clarificación, con la declaración del carácter baldío del bien, los particulares que aparecen como propietarios en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria no se pueden reputar propietarios, ni poseedores, pues nunca lo fueron. Sólo fueron meros ocupantes de hecho de predios cuyo dominio nunca salió del patrimonio del Estado. En la medida en que estos actos administrativos tienen el carácter de títulos declarativos de la propiedad estatal, y que no suponen una tradición, ni constituyen una situación particular y concreta, no estamos frente a la hipótesis normativa del artículo 756 del Código Civil. Por lo tanto, es necesario concluir que como no hay una tradición, la inscripción en la oficina de registro de la resolución que declara que un bien es baldío porque nunca ha salido del patrimonio de la Nación, mal puede tener algún efecto sobre la propiedad del bien.

109. Por otra parte, aun cuando la inscripción de las resoluciones tiene importantes efectos en relación con la publicidad del registro, la falta de inscripción de la resolución que finaliza un procedimiento agrario no necesariamente conduce a que su resultado sea inoponible a terceros. En efecto, el artículo 49 de la Ley 160 de 1994 dispone que la sola inscripción del acto por el cual se inicia un procedimiento administrativo conduce a que el resultado del mismo sea oponible a terceros. Por lo tanto, los resultados de los procesos agrarios son oponibles a quienes hayan adquirido la propiedad o se consideren poseedores de un bien baldío con posterioridad a la entrada en vigencia de dicha ley. Así, indica la referida norma:

“Artículo 49. Para efectos de publicidad, la providencia que inicie las diligencias administrativas de clarificación de la propiedad, deslinde o determinación de la indebida ocupación de baldíos, será inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente, si el predio se hallare inscrito, diligencia que tendrá prelación. A partir de este registro, el procedimiento que se surta tendrá efecto para los nuevos poseedores o adquirentes de derechos reales.”¹³⁰

110. En el presente caso, la Resolución 03948 del 6 de agosto de 1990, mediante la cual se inició el proceso de clarificación fue registrada en la anotación 16 del folio de matrícula inmobiliaria 196-1038. En esa medida, los efectos de la Resolución 1551 de 1994 que declaró que los siete predios antes mencionados eran baldíos le resultan perfectamente oponibles no sólo a M.R. de Inversiones, quien fue parte en el respectivo proceso agrario, sino a Fiducafé, hoy la Fiduciaria Davivienda, en su calidad de fideicomisaria de la Hacienda La Gloria.

111. Con todo, podría alegarse que la Ley 160 de 1994 no estaba vigente en el momento en que se expidió la Resolución 1551 de 1994. Sin embargo, esta misma norma sobre la oponibilidad del resultado del proceso agrario una vez inscrito el acto de apertura del mismo estaba consagrada también en el artículo 5° del Decreto 1265 de 1977, “Por el cual se reglamentan los artículos 3°,

¹³⁰ Nótese que la Ley 160 de 1994 entró a regir el 5 de agosto de 1994, es decir, alrededor de tres meses después de que la Resolución 1551 de 1994 cobró fuerza ejecutoria.

literal a) y 38 Bis de la Ley 135 de 1961”, vigente en el momento en que se expidió la Resolución 1551 de 1994. La referida norma indicaba:

“Artículo 5°. Publicidad. Para efectos de publicidad, la providencia que inicie el procedimiento de clarificación de la propiedad será inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente. A partir de este registro, las actuaciones administrativas que se adelanten producirán efectos frente a terceros”.

112. Por lo tanto, de todas maneras la declaratoria del carácter baldío de dichos predios les resulta oponible a los terceros intervinientes, quienes no sólo tuvieron conocimiento del proceso de clarificación a partir de la inscripción de su iniciación, sino que incluso lo controvirtieron ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

113. Así, es necesario concluir que de conformidad con las disposiciones aplicables, los bienes declarados baldíos mediante la Resolución 1551 de 1994 expedida por el INCORA no han salido del patrimonio del Estado. Ahora bien, como se puso en evidencia en los antecedentes de la presente sentencia, el actual Subgerente de Tierras Rurales del INCODER declaró la pérdida de fuerza ejecutoria de dicha Resolución, y posteriormente declaró que los siete predios objeto de las solicitudes hechas por los demandantes en la presente acción de tutela son de propiedad privada. El análisis de dichas resoluciones y su eventual impacto sobre los derechos fundamentales de los demandantes serán estudiados en los fundamentos jurídicos 134 en adelante, cuando la Corte entre a analizar si las acciones y omisiones del extinto INCORA y del INCODER, así como de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Aguachica y la Superintendencia de Notariado y Registro afectaron los derechos fundamentales de los demandantes.

El derecho a la adjudicación de los baldíos no implica el acceso a un bien determinado

114. Como se recordará, las dos pretensiones de los demandantes son que se lleve a cabo el proceso de recuperación de los baldíos indebidamente ocupados, y que posteriormente éstos les sean adjudicados, y se garanticen así sus derechos fundamentales a la vida, igualdad, honra, paz, trabajo, seguridad social y vivienda digna. La Corte estableció que los predios que reclaman los demandantes son baldíos de la Nación. En lo que sigue, responderá la siguiente pregunta: ¿Los demandantes tienen un derecho a que el INCODER les adjudique estos bienes baldíos? Y en caso afirmativo, ¿El mencionado derecho tiene el carácter de fundamental?

115. El inciso primero del artículo 65 de la Ley 160 de 1994, tantas veces citado, establece que el derecho de propiedad sobre los baldíos se adquiere por medio de la adjudicación. El inciso segundo de dicho artículo agrega que la ocupación de bienes baldíos sólo le otorga al ocupante una mera expectativa.

Esta expectativa adquiere legitimidad en la medida en que el ocupante cumpla los requisitos objetivos y subjetivos requeridos para la adjudicación.

116. Algunos de estos requisitos están encaminados a garantizar que los ocupantes efectivamente cultiven la tierra de manera adecuada, y que protejan las áreas de reserva que estén ubicadas a su interior. Con ello se garantiza el cumplimiento de las funciones económica y ecológica de la propiedad. Otros requisitos están encaminados a garantizar que los predios ocupados sean aptos para la agricultura, lo cual se deduce mediante una fórmula que tiene en cuenta tanto la extensión del predio como su capacidad agrológica. Este requisito está dirigido a proteger los intereses económicos de los ocupantes y la sostenibilidad en el uso de la tierra, garantizando que efectivamente puedan derivar su sustento de la propiedad rural, a la vez que se previene la subutilización y sobreexplotación de la tierra.

117. Así mismo, los llamados requisitos subjetivos evalúan atributos personales de los ocupantes y potenciales adjudicatarios, con el fin de establecer si son sujetos de reforma agraria, bien sea que se trate de personas naturales o de empresas comunitarias. Estos requisitos están dirigidos a promover el acceso a la propiedad de la tierra por parte de los sectores más necesitados de la sociedad.

De tal manera, sólo pueden acceder a los baldíos las personas que no sean propietarias de otros bienes rurales¹³¹, y cuyo patrimonio se encuentre por debajo de determinado tope máximo. Así mismo, es posible que el Gobierno les dé prioridad en el acceso a los baldíos a ciertos sectores especialmente vulnerables de la sociedad, a través de programas específicos. Es así como el Gobierno ha diseñado programas dirigidos especialmente a las víctimas del conflicto armado, o de desastres naturales, y a las mujeres cabeza de hogar, según la facultad establecida en la misma Ley 160 de 1994.

118. La legislación colombiana en materia de baldíos está dirigida a lograr un adecuado equilibrio entre la capacidad para realizar el potencial de la propiedad rural como factor productivo, y la necesidad de quienes la solicitan, con lo cual realiza la función social de la propiedad establecida en el artículo 58 de la Constitución. En efecto, el actual régimen de baldíos concibe la capacidad como un requisito objetivo, predicable exclusivamente de la tierra como factor productivo, y no de las personas, mientras que la necesidad es tenida en cuenta como un atributo de las personas que aspiran a obtener la adjudicación.

119. En el presente caso los demandantes afirman haber sido desplazados de los predios San Antonio y San Carlos, vereda de Caño Alonso. En este mismo sentido, en sus declaraciones ante la Fiscalía sostienen haber sido desplazados de predios distintos a los que fueron declarados baldíos en la Resolución 1551

¹³¹ El artículo 72 de la Ley 160 de 1994 señala: “**ARTÍCULO 72.** No se podrán efectuar titulaciones de terrenos baldíos en favor de personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional”.

de 1994¹³². Ahora bien, el desplazamiento forzado ocurrido en febrero de 1996 no fue el primer incidente en el cual los demandantes fueron expulsados a la fuerza de la Hacienda Bellacruz. En años anteriores habían ocupado otros predios de los cuales también fueron desalojados por la fuerza pública. La ocupación anterior de otros predios y los desalojos de los que fueron objeto, fueron descritos en el Acta del 1° de octubre de 2009, celebrada entre representantes de ASOCOL, la Defensoría del Pueblo, la Secretaria de Gobierno del municipio de La Gloria, y funcionarios del INCODER – territorial Cesar. Así, en el referido documento consta el relato realizado por el señor Fredy Rodríguez, representante legal de ASOCADAR, en los siguientes términos:

“Continúa diciendo que en 1986 se instalan 70 familias, que estaban asentadas en un lote baldío, en 1987 hubo actos violentos y expresó que el señor Carlos Arturo Marulanda manifestaba que esa zona era de reserva forestal, pero explotaba la tierra con cultivos de arroz de su propiedad. Expresó que la familia Marulanda con el apoyo de la fuerza pública hizo que esas familias ocupantes recibieran atropellos y reiterados desalojos.

Al ser desalojados de los predios baldíos de la hacienda Bellacruz, en el año 1989, las familias buscan una solución por parte del INCORA; por lo que estuvieron por un periodo de varios meses en las instalaciones del Instituto en el municipio de Pelaya, en espera del inicio de la negociación de los predios que el INCORA adquiriría para adjudicárselos. Posteriormente, el 7 de agosto de 1989, las familias toman ocupación del predio denominado San Antonio, debido a que tuvieron información de que éste sería uno de los predios que se destinaría a éstas (sic) familias.

*(...) Las 70 familias ocuparon San Antonio y San Carlos; quedando en minifundios en los cuales no podían desarrollar actividades productivas sostenibles. Los predios Rompedero, la Plata y la Platica fueron ocupados por paramilitares desde el mes de enero de 1996; estableciendo allí su base militar. (...) estos hechos ocasionaron los desplazamientos continuados de muchas de las 70 familias, quedando haciendo resistencia aproximadamente 15 familias. Expresa que muchos de los 70 desplazados no declaraban ante acción social por miedo. En 1996 y 1997 sale la gran mayoría por presión de los paramilitares; los que quedaban, tuvieron que sufrir extorsiones y sacar del lugar a sus hijos para evitar que fueran reclutados”.*¹³³

120. Esta versión fue corroborada bajo la gravedad de juramento en las denuncias interpuestas en la Fiscalía, y fue corroborada en el informe del INCODER denominado *“Preguntas y respuestas sobre la intervención del INCORA y del INCODER en el predio rural “Hacienda Bellacruz”, hoy*

¹³² Algunas de las declaraciones se encuentran en los folios 14 a 53 del Cuaderno de la Fiscalía.

¹³³ El acta referida se encuentra en los folios 175 a 181 del Cuaderno No. 1 de primera instancia.

“Hacienda La Gloria”.¹³⁴. Así, en este último documento mencionó el INCODER:

“En 1990 cerca de 500 familias campesinas ocuparon un área de la Hacienda Bellacruz conocida como CAÑO ALONSO y EL TROCADERO, que se consideraba como área de reserva forestal, pero que se encontraba sembrada con cultivos de arroz por parte de la familia Marulanda. Esta zona había sido declarada por el INDERENA como Zona de Reserva Forestal mediante la resolución número 0054 del 15 de abril de 1987 y su ocupación produjo un fuerte desalojo, mediado por actos de violencia y atropellos a la población campesina.

Entre 1990 y 1994 un grupo de 70 familias campesinas ocupan otras áreas de la Hacienda Bellacruz, conocida como SAN CARLOS, SAN ANTONIO y SANTA HELENA y solicitaron su compra al INCORA para legalizar sus asentamientos y la totalidad de las comunidades campesinas se organizan en 12 juntas de acción comunal, para dinamizar el reclamo agrario.

Hacia el mes de febrero de 1996, incursionó en la HACIENDA BELLACRUZ el bloque paramilitar HECTOR JULIO PEINADO de las AUC, al mando de alias JUANCHO PRADA, lo que produce una situación de intimidación, asesinato de líderes, quema de viviendas y ranchos y en su conjunto un desplazamiento masivo de más de quinientas familias campesinas del predio BELLACRUZ”.¹³⁵

121. A pesar de lo anterior, dentro del expediente no existen pruebas que acrediten que los miembros de ASOCOL, los de ASOCADAR, o alguna de las personas que fueron desplazadas de la Hacienda Bellacruz, hubiesen ocupado los predios cuya adjudicación reclaman. Ello, por supuesto, no quiere decir que dicha ocupación no se haya producido. De hecho, es perfectamente posible que personas que fueron desplazadas de la hacienda no se hayan hecho parte en este proceso, ni solicitado su inclusión en la presente sentencia. Debido a que la Corte desconoce las circunstancias particulares de todas las personas desplazadas de la Hacienda Bellacruz, puede ser que algunas hayan ocupado de buena fe los predios cuya adjudicación se solicita mediante la presente acción de tutela.

122. Sin embargo, la Corte debe adoptar sus decisiones con fundamento en las pruebas que obran en el expediente. Bajo este punto de vista no es posible, a partir de la información contenida en el expediente de la presente acción de tutela, afirmar que alguno de los demandantes o de las personas desplazadas de la Hacienda Bellacruz ocuparon tales predios, y que les fueron despojados o que fueron forzados a abandonarlos como consecuencia de amenazas o actos de violencia relacionados con el conflicto armado. En esa medida, mal podría

¹³⁴ El documento se encuentra en los folios 1049 a 1084 de la carpeta No. 3 del cuaderno de revisión. Fue realizado por Silvio Garcés Mosquera, funcionario de la Subgerencia de Tierras Rurales del INCODER, en mayo del 2013.

¹³⁵ Ibid. P. 1057.

la Corte ordenar la restitución de tales bienes a quienes no han probado que les fueron despojados.

123. Por otra parte, es necesario reconocer que incluso desde antes de producirse el desplazamiento de 1996, los demandantes habían ocupado algunos predios de la Hacienda Bellacruz bajo la convicción de que se trataba de baldíos. Más aún, fue el reclamo de tierras por parte de los demandantes el que dio inicio a la negociación para la compra directa de algunos predios a la sociedad M.R. de Inversiones. Esta negociación luego se vio frustrada ante las advertencias de la Procuraduría en el sentido de que algunos de los predios de la hacienda podrían ser baldíos, lo cual dio lugar a iniciar el proceso de clarificación de la propiedad por parte del INCORA.

124. Adicionalmente, es necesario tener en cuenta también que con posterioridad al desplazamiento forzado de febrero de 1996, el gobierno se comprometió a adjudicar los bienes declarados baldíos a los campesinos en un término de dos meses. Así mismo, la Corte debe reconocer que, pese a la voluntad del INCORA de cumplir el acuerdo, manifestada en el inicio de las diligencias necesarias para efectuar la parcelación y acompañar la ocupación de los bienes baldíos por parte de los campesinos, tal ocupación no se pudo efectuar como consecuencia de las amenazas y actos de violencia en contra de los funcionarios de la entidad por parte de los paramilitares asentados en la hacienda. Así mismo, como lo reconoció el Consejo de Estado, la diligencia no se pudo llevar a cabo porque, pese a los compromisos explícitos de los militares, éstos no acompañaron el proceso de ocupación de los bienes baldíos, lo cual dio lugar a la responsabilidad extracontractual del Estado. En Sentencia de 18 de febrero de 2010, de la Sección Tercera del Consejo de Estado (C.P. Mauricio Fajardo Gómez), que decidió una acción de reparación directa interpuesta por algunas de las personas víctimas de desplazamiento forzado de la Hacienda Bellacruz, en contra de los Ministerios de Defensa, Agricultura, y del Interior, así como en contra del municipio de La Gloria y el departamento del Cesar, el Consejo de Estado relató así, algunos de los hechos en los cuales fundamentó la decisión de condenar a la Nación:

*“(...) El acuerdo firmado con el gobierno fijaba un plazo de dos meses para el retorno definitivo de los campesinos a sus tierras en la hacienda Bellacruz, en ese lapso el INCORA debería formular topográficamente las tierras baldías para iniciar el proceso de adjudicación y titulación; sin embargo esto no fue posible porque los topógrafos contratados por el INCORA no obtuvieron la protección por parte del Ejército quien desde el inicio se comprometió a garantizar la seguridad en este proceso de medición. Por tanto **hubo amenazas y ataques por parte de los grupos paramilitares todas las veces que el INCORA intentaba por cuenta propia hacer la delimitación topográfica.***

“El incumplimiento de los acuerdos en materia de garantizar la vida y combatir los grupos paramilitares se demostró el 6 de mayo de 1996, cuando fue asesinado el campesino Edison Donado y herido su hijo de

dos años. Posteriormente fue asesinado el dirigente Jaime Laguna Collazos, quien se desempeñaba como maestro de las escuelas campesinas, estos asesinatos fueron el inicio de una cadena de asesinatos a los líderes campesinos pero también a todas las personas que prestaran su colaboración a las familias desplazadas. Es así como los paramilitares impusieron una prohibición a los dueños de depósitos de granos, carniceros y todas las personas que vendieran alimentos, los cuales no podían vender sus productos a los desplazados. Estas medidas buscaban aislar y desgastar a los campesinos que permanecían en la casa campesina de Pelaya.

“(...) Las consecuencias señaladas efectivamente afectaron a los líderes que actuaron como voceros frente al gobierno. Los dos hermanos Narváez fueron asesinados, el señor Manuel Narváez en su calidad de testigo ante la Fiscalía, fue víctima de una persecución, por lo que se vio obligado a salir del país junto con su familia como único mecanismo de protección. Al igual que todos los campesinos desplazados en la hacienda Bellacruz la familia del señor Manuel Narváez sufrió irreparables perjuicios materiales, esta familia perdió todo: su parcela de 45 hectáreas, todo su ganado, cultivos, casa y bienes y enseres, es decir pérdida total, teniendo que acudir a la ayuda de organismos humanitarios para sobrevivir.”

125. En virtud de lo anterior, le corresponde a esta Corporación resolver el siguiente interrogante: ¿La iniciativa de los campesinos de promover el proceso de clarificación de la propiedad, el compromiso del gobierno de adjudicar los baldíos y la falta de acompañamiento que impidió la ocupación, generan un derecho fundamental a obtener la adjudicación?

126. La pregunta anterior debe responderse negativamente, pues ninguna de estas circunstancias suple los requisitos objetivos y subjetivos que exige la Ley 160 de 1994 para que el INCODER adjudique los baldíos, los cuales gozan de la presunción de constitucionalidad y están dirigidos a garantizar el cumplimiento del deber estatal de promover el acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad rural. Así, refiriéndose a las limitaciones establecidas por el Legislador en relación con el área máxima adjudicable, la Corte, en **Sentencia C-536 de 1997** (M.P. Antonio Barrera Carbonell) dijo:

“Como es sabido, atendiendo al sentido y alcance del artículo 58 de la Constitución, la adquisición y ejercicio de la propiedad privada puede ser susceptible de una serie de condicionamientos y cargas impuestos por el Estado, en razón de que la propiedad no se concibe como un derecho absoluto sino relativo, lo cual se deriva del principio constitucional solidarista de que ‘la propiedad es una función social que implica obligaciones’.”

“Ahora bien, si la relativización de la propiedad se predica del dominio privado, con mayor razón debe predicarse del que se genera cuando la Nación adjudica los bienes baldíos, si se repara que éstos

indefectiblemente están destinados a contribuir al logro de fines esenciales del Estado (C.P. art. 2), en lo económico y social, particularmente en lo que concierne con la creación de las condiciones materiales que contribuyan a la dignificación de la vida de los trabajadores del campo, mediante su acceso a la propiedad y a los bienes y servicios complementarios requeridos para la explotación de ésta y para su mejoramiento social y cultural.”

Agregó más adelante:

“En la Constitución de 1991 se mantuvo el sentido prescriptivo del artículo 76-21 de la Carta de 1886, en el sentido de que el legislador está autorizado para “dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías”. En tal virtud, en desarrollo de dicha atribución le es dado regular lo relacionado con la forma como se adquiere la propiedad de los baldíos, las limitaciones a su adjudicación, las restricciones que reclaman su disposición o enajenación una vez adjudicados, los procedimientos administrativos a través de los cuales se hacen efectivas tales limitaciones o restricciones y, en general, las cargas a las cuales puede someterse su aprovechamiento económico, con el fin de lograr los objetivos sociales y económicos a los cuales se hizo alusión anteriormente.”

127. Si bien estas reglas imponen deberes y restricciones a los aspirantes a ser adjudicatarios de bienes baldíos, también constituyen una garantía para quienes, como los miembros de la organización demandante, aspiran a la adjudicación de baldíos. Sin duda, es de vital importancia el papel que juegan las organizaciones campesinas en la identificación de los bienes baldíos. De hecho, el acceso progresivo de los campesinos a la tierra requiere la movilización colectiva y sobre todo, su participación, dándole impulso a los procesos agrarios que lleva a cabo el INCODER, y antes el extinto INCORA. El desconocimiento del papel que juegan tales organizaciones en el fomento del acceso a la tierra y a los demás factores productivos puede haber ocasionado la utilización de vías de hecho para reclamar tierras. Sin embargo, la sola actividad de tales organizaciones no es suficiente para otorgarles a sus miembros un derecho a la adjudicación de bienes baldíos, o a extinguir a favor suyo el dominio sobre predios ociosos. El Estado debe verificar que tanto las tierras como los potenciales adjudicatarios cumplan los requisitos objetivos y subjetivos para tener derecho a la adjudicación. Sólo de este modo se garantiza que los bienes baldíos y los bienes adquiridos por el instituto cumplan la función social que les corresponde. Por lo tanto, las organizaciones de campesinos tienen derecho a que la administración respete las normas mediante las cuales sus miembros pueden acceder a la propiedad rural. Es decir, tienen derecho a que se respete el debido proceso administrativo.

128. Por otra parte, podría alegarse que el gobierno se comprometió a adjudicar los bienes declarados como baldíos en la Resolución 1551 de 1994 a los campesinos desplazados de la Hacienda Bellacruz, y que el

incumplimiento del acuerdo al que llegaron constituye una vulneración del principio de confianza legítima. Al margen de que esto sea cierto, el gobierno no tenía facultades para adjudicarles a los campesinos los bienes baldíos sin antes verificar el cumplimiento de los requisitos objetivos y subjetivos respecto de cada uno de los potenciales adjudicatarios. Por lo tanto, la eventual vulneración del principio de confianza legítima no les otorga a los campesinos un derecho a la adjudicación de los baldíos, sin consideración del cumplimiento de los requisitos legales. Aceptar tal posibilidad implicaría desconocer la reserva de ley en la regulación de la adjudicación y recuperación de baldíos, establecida en el numeral 18 del artículo 150 de la Constitución tantas veces mencionada, y con ello desconocer el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley, y el principio del Estado Social de Derecho.

129. Sin embargo, el Gobierno sí podía y debía acompañar a los campesinos para que efectuaran la ocupación, pudieran explotar económicamente el predio, y así iniciar el proceso de adjudicación. Es decir, la obligación que adquirió el gobierno era la de seguir el trámite legal necesario para adjudicarles los predios baldíos a quienes cumplieran los requisitos legales para ello. Sin embargo, la falta de acompañamiento tampoco les da derecho a ser exonerados de la verificación de los requisitos subjetivos y objetivos para exigir la adjudicación. En ese orden de ideas, la falta de acompañamiento al proceso de ocupación, si bien da lugar a una compensación por el daño antijurídico causado mediante la acción y omisión del Estado, como de hecho lo reconoció el Consejo de Estado, no da por sí mismo un derecho a la adjudicación de bienes baldíos determinados. Esta posibilidad vulneraría igualmente el derecho a la igualdad y el principio del Estado Social de Derecho, y por lo tanto resulta inaceptable desde el punto de vista constitucional.

130. Finalmente, podría afirmarse que al tratarse de población víctima de desplazamiento forzado son sujetos de especial protección constitucional y acreedores de un tratamiento diferencial por parte del Estado. Así lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Corporación.¹³⁶ Al respecto, la **Sentencia T-025 de 2004** (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), sostuvo:

“También ha resaltado esta Corporación que, por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, las personas –en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad - que se ven obligadas ‘a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional’ para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad, que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de

¹³⁶ Ver también las sentencias T-419 de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), SU-1150 de 2000 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y T-076 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)

una especial atención por las autoridades: ‘Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado.’”
(resaltado fuera de texto)

131. Más aun, este tratamiento diferenciado resulta especialmente importante en lo que respecta al derecho de acceso a la tierra. Sin embargo, en primer lugar, los derechos de las personas desplazadas van encaminados a garantizar la restitución de los predios de los cuales fueron desplazados, o que se vieron forzados a abandonar. Por otra parte, cuando no sea posible la restitución, las víctimas de desplazamiento forzado no tienen derecho a que se les otorguen bienes determinados, sino a que se les compense con los bienes de características similares, dentro del marco de una política pública que garantice el derecho de todos los desplazados. Los derechos de las víctimas de desplazamiento no implican un deber correlativo del Estado de garantizar la adjudicación de bienes baldíos específicos en relación con los cuales no existe prueba de ocupación por parte de ellas. Al respecto, la **Sentencia T-076 de 2011** (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), identificó el catálogo básico de derechos que, conforme a los principios consagrados en instrumentos internacionales, le corresponde al Estado garantizar. Este conjunto de derechos descrito detalladamente en esta sentencia amerita la transcripción *in extenso* del aparte respectivo. Afirma la providencia:

*“En materia de protección de los derechos de las personas en situación de desplazamiento frente a la propiedad inmueble, los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las Personas desplazadas, determinan deberes concretos a cargo de las autoridades estatales. Así, en cuanto a las obligaciones que tienen especial vinculación con la materia debatida en la presente sentencia, se destacan aquellas impuestas a los Estados y dirigidas a satisfacer los derechos afectados por la privación de la tierra de la población desplazada. Entre ellas debe hacerse referencia a (i) el derecho de todos los refugiados y desplazados **a que se les restituyan las viviendas, las tierras y el patrimonio de que hayan sido privados arbitraria o ilegalmente o a que se les indemnice** por cualquier vivienda, tierra o bien cuya restitución sea considerada de hecho imposible por un tribunal independiente e imparcial; (ii) el derecho de todos los refugiados y desplazados **a regresar voluntariamente a sus anteriores hogares, tierras o lugares de residencia habitual en condiciones de seguridad y dignidad**. El regreso voluntario en condiciones de seguridad y dignidad debe fundarse en una elección libre, informada e individual. Se debe proporcionar a los refugiados y desplazados información completa, objetiva, actualizada y exacta, en particular sobre las cuestiones relativas a la seguridad física, material y jurídica en sus países o lugares de origen; (iii) **el derecho** de toda persona a quien se haya privado arbitraria o ilegalmente de su vivienda, sus tierras o su patrimonio de tener la posibilidad **de presentar una reclamación de restitución o de indemnización ante un órgano independiente e***

*imparcial, que debe pronunciarse acerca de la reclamación y notificar su resolución al reclamante. Los Estados deben velar por que todos los aspectos de los procedimientos de reclamación de restitución, incluidos los trámites de apelación, sean justos, oportunos, accesibles y gratuitos, y que en ellos se tengan en cuenta las cuestiones de edad y de género; (iv) el deber de los Estados de garantizar que todos los refugiados y desplazados, cualquiera sea el lugar en que residan durante el período de desplazamiento, puedan **acceder a los procedimientos de reclamación de la restitución** ya sea en los países de origen, en los países de asilo o en los países a los que hayan huido. Este deber implica la garantía que todas las personas afectadas tengan conocimiento de los procedimientos de reclamación de la restitución y que la información sobre dichos procedimientos se ponga fácilmente a su disposición, ya sea en los países de origen, en los países de asilo o en los países a los que hayan huido; (v) el deber de los Estados de **procurar establecer centros y oficinas de tramitación de las reclamaciones de restitución** en todas las zonas afectadas en que residen personas con derecho a presentar esas reclamaciones; (vi) los Estados deben velar por que los usuarios de las viviendas, las tierras o el patrimonio, incluidos los arrendatarios, tengan **derecho a participar en los procedimientos de reclamación de la restitución**, incluso mediante la presentación de reclamaciones conjuntas; (vii) los Estados deben garantizar la prestación de una **asistencia jurídica adecuada** y, de ser posible, gratuita a quienes deseen presentar una reclamación de restitución. Esta asistencia jurídica, cuya prestación podrá correr a cargo de instituciones gubernamentales o no gubernamentales (nacionales o internacionales), deberá estar exenta de discriminación y satisfacer normas adecuadas de calidad, equidad e imparcialidad, a fin de que los procedimientos de reclamación no se vean menoscabados; y (viii) los Estados deben velar por que toda declaración judicial, cuasi judicial, administrativa o consuetudinaria relativa a la propiedad legítima de las viviendas, las tierras o el patrimonio, o a los derechos correspondientes, vaya acompañada de **medidas encaminadas a hacer efectivos el registro o la delimitación de dichos bienes**, como requisito para garantizar la seguridad jurídica de la tenencia. Estas medidas se ajustarán a las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos, del derecho de los refugiados y del derecho humanitario, y de las normas conexas, incluido el derecho a la protección contra la discriminación.” (Resaltado fuera de texto)*

132. Como se observa, entonces, los derechos de las personas desplazadas suponen la formulación, implementación y ejecución de una política pública, y en general la adopción de una serie de medidas para resolver problemas estructurales que van mucho más allá de las soluciones puntuales o efectistas que se puedan adoptar para resolver presiones políticas coyunturales. En el presente caso, para la época en que los campesinos desplazados de la Hacienda Bellacruz y el gobierno nacional acordaron la adjudicación de los baldíos en 1996, no se había expedido la Ley 1448 de 2011. De hecho, no existía una política pública estructurada y consistente de protección de los

derechos a dicha población, por lo cual las soluciones que brindaba el gobierno a las personas desplazadas apuntaban a resolver las coyunturas específicas utilizando los recursos que se consideraban disponibles, pero no necesariamente contribuían a solucionar de fondo el problema estructural del desplazamiento forzado y del despojo de tierras. De ahí que el gobierno, en principio, no tuviera reparo en pretender solucionar el problema de tierras de los desplazados de la Hacienda Bellacruz a través de la adjudicación de tierras baldías, sin consideración de los requisitos para llevar a cabo la adjudicación.

133. Sin embargo, hoy las alternativas disponibles para la población desplazada son diferentes, y están encaminadas a garantizar la restitución de las tierras, conforme lo establecen los instrumentos internacionales sobre la materia. Más adelante la Corte se volverá a referir a esta materia. Por ahora resta concluir que el hecho de ser desplazados tampoco significa que los demandantes tengan derecho *ipso iure* a la adjudicación. Sin embargo, como se verá a continuación, ello no implica que los demandantes y demás campesinos desplazados de la Hacienda Bellacruz no tengan derecho a que se les proteja el derecho al debido proceso administrativo, y el principio de buena fe y de confianza legítima en la administración.

El derecho al debido proceso administrativo y el principio de buena fe

134. Como se mencionó anteriormente, los demandantes y demás campesinos que hayan sido desplazados de la Hacienda Bellacruz tienen una expectativa de adjudicación, y ésta es objeto de protección constitucional. Según sus declaraciones juramentadas ante la Fiscalía¹³⁷, los hechos descritos en la demanda de tutela, y un informe elaborado por el INCODER¹³⁸, los campesinos ocuparon tierras y predios que consideraban baldíos en la Hacienda Bellacruz desde finales de la década de 1980. Es decir, llevan más de 25 años aspirando a la adjudicación de predios baldíos en la zona. Si bien el INCORA adquirió mediante la compra directa dos predios, los demandantes aseguran que la gran parte de los mismos no fueron titulados a las familias campesinas sino a trabajadores de la empresa M.R. de Inversiones. Los pocos cupos disponibles para las familias desplazadas fueron insuficientes, y por lo tanto la mayoría de los desplazados continúan sin tierra.

135. Algunos de ellos fueron reubicados en el Tolima y otros en Norte de Santander, ante el rechazo de la que en ese entonces era gobernadora de Cundinamarca, Leonor Serrano de Camargo. Hace 18 años la Corte Constitucional concedió una acción de tutela para proteger los derechos de estas personas a no ser discriminados y a la libertad de circulación dentro del territorio nacional. Sin embargo, desde ese entonces hasta ahora continúa el éxodo de las familias víctimas de la violencia que aún resisten y aspiran a que el Estado les adjudique los terrenos baldíos. Estas familias tienen derecho, como mínimo, a que el Estado no altere la situación jurídica concreta con fundamento en la cual están basadas sus expectativas.

¹³⁷ Ibid. Cuaderno de la Fiscalía.

¹³⁸ Ibid. Informe elaborado por el INCODER, "Preguntas y respuestas".

136. Sin embargo, como se expresó en los antecedentes de la presente sentencia, desde la presentación de la acción de tutela, el INCODER y la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos han llevado a cabo una serie de actuaciones y omisiones que alteran la situación jurídica en que se encuentran los demandantes y demás campesinos que aspiran a la adjudicación de los baldíos.

137. Inicialmente, el INCODER llevó a cabo hasta su culminación el proceso agrario de recuperación de baldíos, dentro del cual realizó una inspección ocular y declaró, en la Resolución 481 del 1° de abril de 2013, que efectivamente los baldíos se encontraban indebidamente ocupados. Esta actuación fue demandada a través de la acción de revisión por la empresa M.R. de Inversiones y la Fiduciaria Davivienda, y el proceso está en curso en el Consejo de Estado. Por otra parte, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Aguachica, Cesar, y posteriormente la Superintendencia de Notariado y Registro devolvieron la solicitud de registro de la Resolución 481 de 2013, con la negativa del registro.

138. Por otra parte, mediante Resolución 334 de 19 de febrero del presente año, la actual administración del INCODER declaró la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución 3948 del 6 de agosto de 1990, que dio inicio al proceso de clarificación de la propiedad, y de la Resolución 1551 del 20 de abril de 1994, que declaró el carácter baldío de los bienes. En el mismo acto, dispuso iniciar nuevamente el proceso de clarificación de la propiedad y mediante Resolución No. 179 de 2015, inició algunas diligencias previas para efectuar la clarificación.

139. Así mismo, mediante Resolución 5659 del 14 de octubre del presente año, el INCODER declaró la pérdida de fuerza ejecutoria de las resoluciones expedidas en el proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados.

140. Por lo tanto, corresponde a esta Corporación determinar si las actuaciones de la actual administración del INCODER, tendientes a dejar sin efectos los procesos agrarios de clarificación de la propiedad y recuperación de baldíos indebidamente ocupados, son violatorias del derecho al debido proceso administrativo de los demandantes, y de los principios de buena fe y confianza legítima en la administración. Para ello es necesario establecer si las actuaciones de la administración son razonables y proporcionadas. Sin embargo, ello requiere de antemano que la Corte identifique cuáles son los bienes jurídicos potencialmente afectados con estas medidas.

El derecho de acceso a la tierra, el valor del trabajo agrario y el derecho al debido proceso administrativo

141. En términos generales puede extraerse de la jurisprudencia constitucional en materia de baldíos que, dentro de ciertos parámetros, como el respeto del principio de progresividad, entre otros, la Corte ha establecido que el Legislador tiene un amplio margen de configuración para regular la

apropiación, adjudicación y recuperación de baldíos, en virtud del numeral 18 del artículo 150 de la Carta. La aceptación de un margen de configuración suficiente en cabeza del Legislador, sin embargo, implica una disminución de la discrecionalidad que tiene la administración en la reglamentación, implementación y ejecución de estos procesos. Es el Legislador, y sólo él quien puede variar la forma de probar la propiedad sobre la propiedad fiscal y la privada, y definir las condiciones de acceso a la propiedad de los baldíos por parte de los particulares, por supuesto, dentro del marco establecido por la Constitución.¹³⁹ Esta restricción correlativa garantiza que los procesos de adjudicación, recuperación, y en general todo lo atinente a la distribución de baldíos sea un desarrollo de los postulados del principio del Estado Social y Democrático de Derecho.

142. En un Estado Social y Democrático de Derecho, la distribución de derechos y deberes al interior de la sociedad debe obedecer a unos principios de equidad básicos. Uno de ellos consiste, precisamente, en permitirles a los ciudadanos, tanto en lo urbano como en lo rural, que desarrollen plenamente sus capacidades. En esa medida, los mecanismos de acceso a la propiedad de la tierra deben ser claros y estar exentos de arbitrariedad. Si bien la propiedad rural es un bien escaso y no siempre puede el Estado garantizar que todos los trabajadores rurales accedan a la propiedad rural, sí es menester que el Estado garantice unas reglas de juego claras que les permitan a tales personas acceder a la propiedad rural, para así emprender no sólo un trabajo y una actividad económica que les brinde la seguridad económica que necesitan, sino la posibilidad de desarrollar plenamente su identidad campesina. La claridad en las reglas de acceso es lo que permite asegurar que la distribución de la tierra no se lleve a cabo con criterios clientelistas, sino que va a ser un elemento que contribuye a la formación de la ciudadanía en lo rural. En esa medida, el debido proceso administrativo constituye un principio rector y una garantía necesaria a través del cual el Estado cumple su deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra. En otras palabras, el debido proceso administrativo es una garantía fundamental del acceso a la propiedad rural por parte de los trabajadores agrarios. Ahora bien, ¿qué es lo que la convierte al acceso a la propiedad rural en una garantía fundamental? Por un lado, que se trata de una condición necesaria para acceder a dichos bienes en condiciones de igualdad. Sin embargo, el acceso en condiciones de igualdad no es la única razón por la cual tiene dicho carácter.

143. El respeto al debido proceso administrativo en los procesos agrarios permite la plena realización del trabajo de los campesinos como valor, principio y derecho fundamental. Precisamente uno de los ejes axiológicos de la reforma agraria iniciada con la Ley 135 de 1961 fue darle valor al trabajo de los campesinos. No sólo se trataba de permitirles a los trabajadores rurales acceder a los medios de producción para garantizar su subsistencia. Es decir, no sólo se trataba de “liberar” determinadas tierras para permitirles a los campesinos el acceso a ellas. Se trataba, en una medida importante, de crear

¹³⁹ En este sentido, ver Sentencia C-644 de 2012 (M.P. Adriana María Guillén Arango).

reglas claras para fomentar el trabajo de la tierra, para que quien estuviera en disposición de trabajarla tuviera una expectativa de que podía hacerlo, y que dicha expectativa gozara de protección jurídica. A este respecto, Otto Morales Benítez, quien como ministro de agricultura promovió la Ley 135 de 1961, justificó las normas sobre baldíos como un medio para proteger las expectativas de los trabajadores agrarios que habían explotado durante años la tierra, frente a quienes los desalojaban ostentando títulos de propiedad. Al respecto, sostuvo:

“Además, es bueno tener en cuenta que todo conflicto sobre la tierra, por invasión o despojo de quien de buena fe trabajó una tierra creyéndola baldía, crea desconfianza sobre la importancia de cultivar, y vuelven inciertos los títulos y el trabajo y crea una expectativa muy amarga para los grandes sectores de la población colombiana.”

144. Este principio, formulado el 7 de diciembre de 1960, resulta perfectamente válido hoy, bajo la Constitución de 1991, que le otorga al trabajo la triple función de ser a la vez un valor, un derecho fundamental, y uno de los principios en los cuales está fundado nuestro Estado. Como lo ha reconocido la Corte, la protección del trabajo de los campesinos no necesariamente supone el reconocimiento del derecho de propiedad a partir de la ocupación de un porcentaje de los baldíos a través de la explotación económica. Tampoco significa que como los ocupantes de bienes baldíos tienen sólo una expectativa de adjudicación, la protección de sus derechos fundamentales le sea ajena o irrelevante al ordenamiento constitucional. En nuestro sistema constitucional, dicha protección se garantiza, entre otras, a través de la protección del derecho al debido proceso administrativo, a la igualdad, al principio de buena fe y de confianza legítima en las instituciones del Estado. Estos principios están encaminados a proteger la situación particular y concreta de los campesinos, de tal modo que si cumplen los requisitos fijados por la ley y los reglamentos, la administración no pueda sorprenderlos con actuaciones arbitrarias, irrazonables o que desconozcan su situación jurídica.

Análisis de razonabilidad de la pérdida de fuerza ejecutoria de los procesos de clarificación de la propiedad y de recuperación de baldíos indebidamente ocupados

145. Conforme lo establece el artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, y bajo la vigencia del Decreto 01 de 1984, el artículo 64 que denotaba la misma regla, en principio los actos administrativos en firme son obligatorios, y susceptibles de ser ejecutados. Estas condiciones de ejecutividad y ejecutoriedad son atributos propios de los actos administrativos, que constituyen un presupuesto indispensable para la realización de los fines del Estado. Por ello, la potestad para dejar sin efectos un acto administrativo es de carácter excepcional. Más aun, como lo sostuvo recientemente esta Corporación en **Sentencia C-623 de 2015** (M.P. Alberto Rojas Ríos), justamente en relación con la acción de revisión de los actos que ponen fin a los procesos agrarios, sólo la jurisdicción de lo contencioso

administrativo puede suspender con fundamento en una decisión motivada los actos administrativos, y ni siquiera el Congreso puede establecer la suspensión automática de los mismos. La pérdida de la fuerza ejecutoria de los actos administrativos es entonces absolutamente excepcional. Tanto es así, que el anterior Código Contencioso Administrativo establecía como garantía que la pérdida de fuerza ejecutoria sólo procedía por vía de excepción dentro de un proceso judicial, aun cuando el Consejo de Estado sostuvo que también podía efectuarla directamente la administración.

146. En todo caso, la administración debe observar una serie de límites constitucionales en relación con los fundamentos con base en los cuales puede decretar la pérdida de fuerza ejecutoria de sus propios actos. Adicionalmente, el mismo artículo 91 antes citado, dispone una serie de eventos ante los cuales pierden fuerza ejecutoria los actos administrativos. Dicho artículo dispone:

“Artículo 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

- 1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*
- 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.*
- 3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.*
- 4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.*
- 5. Cuando pierdan vigencia”*

147. El Subgerente de Tierras Rurales del INCODER recurrió a la causal segunda, es decir, sostuvo que los actos administrativos en los procesos de clarificación y recuperación de baldíos habían perdido su fuerza ejecutoria por la desaparición de sus fundamentos de hecho y de derecho, bajo la vigencia del artículo 66 del Decreto 01 de 1984. Y, particularmente, en lo que respecta al procedimiento de recuperación de baldíos, señaló que la pérdida de fuerza ejecutoria del proceso de clarificación de la propiedad implicaba también el decaimiento de la recuperación. A continuación la Corte realizará un análisis de la razonabilidad de tales argumentos para posteriormente continuar con el estudio de proporcionalidad respecto de sus consecuencias.

148. El primer argumento consiste en afirmar que como la Resolución 1551 de 1994 no fue inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, los bienes hoy no tienen el carácter de baldíos. Según tal argumento, la Sentencia

del Consejo de Estado de 1985 impedía darle aplicación al inciso primero del artículo 12 del Decreto 1265 de 1977 que ordenaba cancelar los asientos registrales que establecen la propiedad cuando se declare que determinados bienes son baldíos, porque la resolución que pone fin al proceso de clarificación tiene efectos declarativos y no constitutivos. Por lo tanto, sí se puede registrar la propiedad privada, pero no la propiedad pública. Agrega a ello que conforme a dicha jurisprudencia el INCORA debía demandar el acto de inscripción en el registro ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para poder declarar que determinados predios son baldíos.

149. Este primer argumento no resulta razonable por varios motivos. En primer lugar, porque como ya se dijo, la inscripción en el registro de la resolución que declara un predio como baldío tiene como único efecto darle publicidad al acto, pero no constituye una nueva situación jurídica en favor del Estado. De la misma manera, la falta de registro tampoco tiene un efecto constitutivo para los particulares que se encuentren inscritos como propietarios. Como lo sostuvo la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, en Sentencia del 28 de agosto de 2000 (M.P. José Fernando Ramírez Gómez), en tales casos, el único efecto que tiene el registro es permitir identificar a los opositores de la declaración de baldíos de los bienes.

150. En segunda medida, el argumento no resulta razonable porque desconoce el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el derecho procesal. El acto antepone la verdad formal del registro por encima del análisis topográfico, agrológico y de títulos que se llevó a cabo entre 1990 y 1994, y que dio como resultado, después de un examen minucioso de las cadenas de títulos inscritos de propiedad, que éstos eran insuficientes de conformidad con lo establecido en la ley vigente en ese momento.

151. Por otra parte, no observa la Corte que el argumento aducido por el INCODER se relacione siquiera de manera tangencial con la causal de pérdida de fuerza ejecutoria alegada. No es claro cómo se relaciona la falta de registro de la Resolución 1551 de 1994 con la desaparición de los hechos que dieron fundamento a las dos resoluciones. Para alegar dicha causal, un requisito mínimo era que el INCODER hubiera identificado con precisión cuál es el fundamento jurídico o de hecho que desapareció. Sin embargo, en ninguna de las dos resoluciones de pérdida de fuerza ejecutoria se llevó a cabo tal identificación. La desaparición de los fundamentos de hecho o de derecho supone la ocurrencia de un hecho, evento o circunstancia posterior a la ocurrencia del acto que pierde fuerza ejecutoria, la cual no se menciona en el presente caso.

152. Finalmente, no sobra decir que la Sentencia con base en la cual no se registró el carácter baldío de los predios es anterior a la Constitución Política de 1991, y que además ordenó inaplicar por inconstitucional una regla jurídica en un caso concreto en el cual el problema jurídico se relacionaba con la posibilidad de que varias personas acumularan años de ocupación, es decir, se trataba de un problema jurídico diferente. Adicionalmente, ni esa sentencia, ni ninguna otra anuló el artículo 12 del Decreto 1265 de 1977. Por estos dos

motivos, es preciso afirmar que dicho artículo gozaba de presunción de legalidad y constitucionalidad para el momento en que se expidió la Resolución 1551 de 1994 y que si se consideraba razonable inaplicarlo, debía ser por una clara incompatibilidad de la norma con una regla constitucional nueva, pues el fundamento constitucional de la Sentencia de 1985 había desaparecido. Así mismo, es necesario aclarar que la mencionada sentencia del Consejo de Estado no afirma que debido al carácter declarativo de la resolución que identifica un predio como baldío tras un proceso de clarificación, la administración deba demandar el acto de registro de la propiedad para poder ordenar la cancelación del asiento registral. Hacerlo no sólo desconoce el efecto útil de esa resolución y su fuerza vinculante, sino que también significa confundir el carácter declarativo de ciertos actos, con el atributo de ejecutoriedad de los actos administrativos.

153. El segundo argumento del INCODER se estructura sobre la base de que como han pasado veinte años y los predios antes mencionados han sido objeto de diversas alteraciones y transformaciones, tanto físicas (porque actualmente están cultivadas con palma) como jurídicas (englobes, desenglobes y aclaraciones de área y linderos), y sobre ellos se han llevado a cabo diversas transacciones jurídicas (tradiciones de la propiedad), no existe claridad sobre cuáles son los linderos ni las áreas de los mismos, lo cual hace que sea imposible identificarlos. En esa medida, considera que han desaparecido los fundamentos de hecho en los cuales están basados los procesos de clarificación y recuperación de baldíos.

154. El segundo argumento tampoco resulta razonable a juicio de esta Corporación. En primer lugar, porque el INCODER equipara una dificultad técnica con la desaparición de un fundamento de hecho. En otras palabras es como si por el paso del tiempo, las transformaciones del paisaje, y las transacciones jurídicas de que han sido objeto, tal y como existían en 1994, los predios hubieran desaparecido. Sin duda, la manera como se definen los linderos de un predio hoy en día son muy diferentes a como se hacían en aquel entonces, y ello trae dificultades para efectuar los levantamientos topográficos necesarios para dar certeza sobre linderos, colindancias y área de los predios. Sin embargo, esto no es un obstáculo insalvable, y de hecho, la mayor parte de los predios en nuestro país están identificados a través de técnicas anteriores a la georreferenciación. A pesar de ello, el mercado de la propiedad rural en nuestro país sigue siendo objeto de transacciones continuas, sin que ello represente un problema insuperable. Por otra parte, la Corte observa que tanto en el expediente de tutela, como en los expedientes de los procesos agrarios respectivos hay suficiente información sobre la ubicación, el área y los linderos. Recuérdese que durante el proceso de clarificación se practicó una inspección ocular, y el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” practicó un peritaje sobre los mismos. Más aun, esta información puede ser complementada con la información de los levantamientos topográficos llevados a cabo más recientemente durante el proceso de recuperación de baldíos, y con la información catastral de la que dispone el IGAC.

155. En segundo lugar, el argumento del INCODER no resulta aceptable, pues de aceptarse, se justificarían todas las apropiaciones privadas sobre baldíos que hubieran sufrido transformaciones significativas. Con ello no sólo se estaría subvirtiendo la regla de imprescriptibilidad de los bienes baldíos, sino que se legitimaría, e incluso incentivaría, la conducta de transformar física y jurídicamente bienes con el fin de ocultar su carácter baldío. Ello resultaría contrario a los artículos 63 y 83 de la Constitución. Más aun, con este mismo argumento se podría desconocer el carácter imprescriptible de los resguardos indígenas, las tierras de comunidades negras, la riqueza arqueológica, los parques, y en fin, todos aquellos bienes que, conforme a la Constitución o la ley, tengan el carácter de imprescriptibles. Lo único que haría falta es transformarlos lo suficiente.

156. Finalmente el INCODER reformula el argumento de la falta de registro para justificar la pérdida de fuerza ejecutoria de las resoluciones del proceso de recuperación de baldíos diciendo que la Ley 160 dispone que un presupuesto para iniciarlo es que el proceso de clarificación haya sido debidamente publicitado. Sin embargo, al no haberse registrado la Resolución 1551 de 1994 no se surtió este requisito.

157. Este último argumento tampoco es aceptable para esta Corporación. Además de lo dicho en relación con el la falta de registro, es necesario agregar que el procedimiento de clarificación sí contó con la publicidad necesaria. Tanto es así, que la empresa M.R. de Inversiones nombró como apoderado al abogado Felipe Pérez Cabrera con tarjeta profesional 6.986 del Ministerio de Justicia, tal como consta en la misma Resolución 1551 de 1994, para que representara los intereses de la empresa en el trámite administrativo, quien interpuso recursos en contra de la resolución de apertura, y aportó documentos para acreditar la propiedad privada. Más aun, el artículo 4º de la Resolución 1551 de 1994 ordena la notificación personal al Procurador Agrario y a los interesados. Aun cuando la empresa no interpuso el recurso de reposición, sí solicitó la revocatoria directa de la Resolución e interpuso una demanda contra ella ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Finalmente, como se afirmó previamente, conforme al Decreto 1265 de 1977 y a la Ley 160 de 1994, una vez inscrito el acto administrativo de inicio del proceso de clarificación en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, el resultado del proceso le es oponible tanto al interesado como a los terceros adquirentes del bien.

158. De lo anterior se concluye que los argumentos presentados por el Subgerente de Tierras Rurales del INCODER no resultan razonables desde el punto de vista constitucional. Por el contrario, desconocen los efectos declarativos y publicitarios del registro de la resolución que declara un bien baldío, y con ello vulneran el principio de prevalencia del derecho sustancial. Adicionalmente, no se refieren a la desaparición de los fundamentos de hecho o de derecho en que están basadas las resoluciones. Adicionalmente, confunden la dificultad técnica para identificar un predio con la pérdida de su identidad como bien baldío, y con ello desconocen la regla de imprescriptibilidad de los mismos y fomentan su transformación para fines de

apropiación privada. Finalmente, tampoco tienen en cuenta que la Resolución 1551 de 1994 sí fue debidamente publicitada, conforme a lo establecido en las normas jurídicas vigentes en ese momento.

En lo que sigue, la Corte analizará la proporcionalidad de las decisiones adoptadas por el INCODER.

Análisis de proporcionalidad de la pérdida de fuerza ejecutoria de los procesos de clarificación de la propiedad y recuperación de baldíos indebidamente ocupados

159. En el presente caso, la declaratoria de pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos expedidos en los procesos de clarificación y recuperación configura una violación del derecho al debido proceso y de los principios de buena fe y confianza legítima. Con tales actuaciones, la administración altera la distribución de competencias en materia de baldíos establecida en la misma Constitución. Al hacerlo, no sólo desconoce una garantía básica del debido proceso, sino que frustra una expectativa subjetiva y jurídicamente fundada de los demandantes y los demás campesinos que aspiran a la adjudicación. Esta expectativa, si bien no goza de protección plena como derecho de propiedad, sí tiene un fundamento sólido en la ley, y en un acto de la administración que, como acto administrativo goza de los atributos de ejecutividad y ejecutoriedad.

160. Incluso, al declarar la pérdida de fuerza ejecutoria del acto de clarificación se cambian las reglas aplicables para acreditar la propiedad, y con ello, la naturaleza de los bienes. Como se sostuvo en los fundamentos jurídicos 97 y 98 de la presente Sentencia, el artículo 3° de la Ley 200 de 1936, conforme a la cual el INCORA declaró el carácter baldío de los bienes, exige a quien pretenda probar el carácter privado de un bien, que acredite una cadena ininterrumpida de propiedad anterior al término de prescripción extraordinaria, contada a partir de la entrada en vigencia de dicha ley. Según su artículo 33, la Ley 200 de 1936 entró en vigor sesenta días después de su publicación, es decir, el 16 de febrero de 1937. Como el término de prescripción extraordinaria en ese entonces era de 20 años según lo dispuesto en los artículos 2531 y 2532 Del Código Civil, M.R. de Inversiones debía acreditar una cadena de propiedad inscrita ininterrumpida desde el 16 de febrero de 1917. Sin embargo, no lo acreditó en relación con los siete predios objeto de las solicitudes hechas en la presente acción, ni interpuso a tiempo el recurso de reposición, ni la acción de revisión. La ley que se encuentra vigente hoy, la Ley 160 de 1994 establece la misma fórmula para probar la propiedad privada de la Ley 200 de 1936. Sin embargo, el término se cuenta a partir de la entrada en vigor de ésta última, el 3 de agosto de 1994. Es decir, conforme a las normas vigentes hoy, M.R. tendría que acreditar una cadena inscrita e ininterrumpida de propiedad a partir de 1974, y conforme a la información anexada en el expediente, las escrituras presentadas por la empresa datan de

fechas anteriores a ésta.¹⁴⁰ De modo que al iniciarse nuevamente el proceso de clarificación bajo la vigencia de la Ley 160 de 1994, los predios objeto de las pretensiones elevadas en la presente acción de tutela ya no serían baldíos sino de propiedad privada, pues se correría el tiempo de prueba del dominio.

161. No obstante, al llevar a cabo el proceso de clarificación de la propiedad y declarar que los predios son baldíos en la Resolución 1551 de 1994, el Estado definió la propiedad sobre los mismos. Asimismo, al hacerlo, el INCORA o el INCODER debieron tomar como base las normas legales que definen cuándo se entiende que un determinado predio es del Estado, y cuando de propiedad privada. La ley es, conforme a lo establecido en el numeral 18 del artículo 150 de la Constitución, y conforme al ordinal 11 del artículo 76 de la Constitución de 1886, la fuente de derechos y obligaciones que, al ejecutarse a través del proceso agrario de clarificación de la propiedad, da origen al título de propiedad, que es la resolución que pone fin al proceso de clarificación. De tal modo, aun existiendo una fuente legal, ello no es suficiente para que el Estado pueda reclamar la propiedad de determinados bienes. Es necesario también, que la administración la ejecute, o mejor, ponga esta “fuente en movimiento,”¹⁴¹ a través del proceso agrario de clarificación de la propiedad. Así se garantiza el principio de seguridad jurídica a quienes se reputan propietarios conforme a las inscripciones del registro de instrumentos públicos.

162. Sin embargo, a *contrario sensu*, la ejecución de la ley mediante un procedimiento administrativo cuya resolución final determina las posibilidades que los administrados tienen de acceder a la propiedad rural, le otorga un fundamento jurídico a sus expectativas. La actuación de la administración constituye una garantía, aunque parcial, dentro del proceso a través del cual se le va dando legitimidad a sus expectativas. Por lo tanto, una vez la ley ha sido puesta en movimiento a través de un procedimiento de clarificación, y la administración llega a la conclusión de que determinados bienes son baldíos mediante un acto administrativo válido, ejecutorio y ejecutivo, esta decisión resulta obligatoria para la administración, así como para los opositores que aparecen como propietarios en el registro. Como ya se vio, la decisión también es oponible a los terceros adquirentes del predio, en la medida en que el acto de inicio del respectivo procedimiento haya sido inscrito en la oficina de registro de instrumentos públicos. El carácter obligatorio de los actos administrativos, y la posibilidad que tienen los administrados de exigir su cumplimiento constituye una garantía del principio de eficacia de la administración, establecido en el artículo 209 de la Carta Política. Privar un acto de su capacidad de producir efectos puede constituir una manera de impedir que el Estado cumpla sus fines esenciales conforme al artículo 2° de la Constitución.

163. En el presente caso, el título de propiedad que constituye la Resolución 1551 de 1994, que se deriva de las fuentes legales que facultaban al extinto INCORA para adelantar procesos de extinción de dominio, constituye una

¹⁴⁰ Para un detalle completo de las fechas de las escrituras inscritas, ver la Resolución 1551 de 1994.

¹⁴¹ Gómez, José J. 1983. Bienes, U Externado de Colombia, p. 156.

actuación necesaria, encaminada a realizar la expectativa de obtener un predio que les permitiría a un grupo de campesinos desplazados obtener su sustento y acceder a la tierra. Del mismo modo, quitarle fuerza ejecutoria a los actos mediante los cuales la administración recuperó sus bienes configura otro obstáculo para acceder a estos bienes. Al cambiar las reglas para probar la propiedad debido al tránsito legislativo, este obstáculo es, además, definitivo, por lo cual la expectativa de casi treinta años de los campesinos se vería truncada de manera irreversible.

164. Privar dichos actos de su fuerza ejecutoria impide de manera definitiva el acceso a estos bienes, poniendo en riesgo los derechos de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad. La frustración definitiva de esta expectativa, después de casi tres décadas de espera resulta desproporcionadamente lesiva de sus derechos. Por lo tanto, la Corte ordenará dejar sin efectos las Resoluciones 334 del 19 de febrero de 2015, y 5659 de octubre 14 del mismo año. Así mismo, ordenará a la oficina de registro registrar las Resoluciones 1551 de 1994 y 481 de 2013, y cancelar los registros correspondientes a la propiedad de los predios declarados baldíos mediante la Resolución 1551 de 1994.

165. Ahora bien, con todo, el proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados que culminó mediante la Resolución 481 de 2013 es objeto de una acción de revisión ante el Consejo de Estado. Por lo tanto, en virtud de lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 160 de 1994, parcialmente declarado inexecutable por esta Corporación, tal resolución y las demás actuaciones del INCODER dentro del proceso de recuperación de los baldíos indebidamente ocupados, se encontraban suspendidas y no habían sido inscritas en la oficina de registro de instrumentos públicos. Sin embargo, al ser declarada inexecutable la expresión “... y si no se hubiere formulado demanda de revisión, o fuere rechazada, o el fallo del Consejo de Estado negare las pretensiones de la demanda”, contenida en el inciso tercero del artículo 50 de la Ley 160 de 1994,¹⁴² las resoluciones volvieron a tener efectos nuevamente y es susceptible de inscripción en la oficina de registro de instrumentos públicos.

¹⁴²Se transcribe el texto del artículo 50, subrayando y resaltando el aparte del inciso tercero declarado inexecutable:

“Contra las resoluciones del Gerente General del INCORA que decidan de fondo los procedimientos que se regulan en este Capítulo, sólo procede el recurso de reposición en los términos del Código Contencioso Administrativo, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación, y la acción de revisión ante el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, en única instancia, conforme a lo establecido en el numeral 9o. del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo. La demanda de revisión deberá presentarse dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de ejecutoria del acto administrativo correspondiente.

“La resolución que culmine el procedimiento de clarificación de la propiedad sólo podrá declarar que en relación con el inmueble objeto de las diligencias no existe título originario del Estado, o que posee título de adjudicación que no ha perdido su eficacia legal, o que se acreditó propiedad privada por la exhibición de una cadena de títulos debidamente inscritos otorgados por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria, según lo previsto en esta Ley, o que los títulos aportados son insuficientes, bien porque no acreditan dominio sino tradición de mejoras sobre el inmueble, o se refiere a bienes no adjudicables, o que se hallen reservados, destinados a un uso público, o porque se incurre en exceso sobre la extensión legalmente adjudicable. Cuando se declare que en relación con el inmueble existe

166. Así mismo, la Corte ordenará al INCODER que continúe con el proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, y con el posterior proceso de adjudicación. Así mismo, ordenará que les adjudique esos bienes, o aquéllos bienes que garanticen los derechos fundamentales de los demandantes, en la medida en que los miembros de la asociación demandante, y los demás campesinos desplazados de la Hacienda Bellacruz, cumplan los requisitos establecidos en la Ley para tal efecto.

La restitución de los predios de los cuales fueron despojados los campesinos

167. Con todo, como lo sostuvo la Corte, el proceso de adjudicación requiere que se cumplan las condiciones objetivas y subjetivas establecidas en la Ley 160 de 1994. Por lo tanto, puede ocurrir que por distintas circunstancias muchos de los campesinos no puedan acceder a los predios baldíos. Ello, sin embargo, no es óbice para que la Corte proteja su derecho a la restitución de los predios de los cuales fueron desplazados.

168. Sin embargo, la Corte observa que según el informe de la Unidad de Restitución de Víctimas, UAEGRTD, algunos de los demandantes, y posiblemente también otros campesinos desplazados de la antigua Hacienda Bellacruz solicitaron la iniciación de un proceso de restitución de los predios de los cuales fueron desplazados. La respuesta de la UAEGRTD fue negativa, pues los municipios y veredas en los cuales se encuentran ubicados tales predios no han sido macro ni microfocalizados. Por lo tanto, corresponde a la Corte establecer si existen las condiciones para llevar a cabo una restitución a los predios de los cuales fueron desplazados. Así lo sostuvo la Corte en la **Sentencia T-227 de 1997** (M.P. Alejandro Martínez Caballero), en relación con los campesinos desplazados de la Hacienda Bellacruz. Al respecto dijo:

“Por supuesto que, en principio, los campesinos de la hacienda Bellacruz, tienen derecho a su permanencia en la parcela que poseían, por eso el INCORA inició el proceso de adjudicación de tierras, por ello su primer lugar de refugio fue la casa campesina en el municipio de Pelaya. Era un derecho de esas personas a permanecer en paz en su propio hogar, en su propia tierra, algo que ha sido reconocido por las Naciones Unidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 12”

169. Lo que ocurría en ese momento era que las condiciones de seguridad en la zona no permitían la permanencia en tales predios. En esa medida, la Corte sostuvo:

propiedad privada, o que salió del patrimonio del Estado, en todo caso quedarán a salvo los derechos de los poseedores materiales, conforme a la ley civil.

“Ejecutoriada la resolución que define el procedimiento y si no se hubiere formulado demanda de revisión, o fuere rechazada, o el fallo del Consejo de Estado negare las pretensiones de la demanda, se ordenará su inscripción en el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria para efectos de publicidad ante terceros”

“Se dice que hay derecho a protección cuando un titular de derechos fundamentales le exige al Estado se lo defienda frente a intervenciones injustas de terceros o del mismo Estado. El caso clásico es la protección a la vida. Pero en circunstancias particularmente complicadas, como es el caso de la violencia en Colombia, la posición no puede ser de todo o nada, sino que el propio Estado puede efectuar una COMPETENCIA DE PRONOSTICO para ponderar cuándo y hasta donde puede dar el Estado una protección real y no teórica. Por supuesto que el Estado está obligado a hacer todo lo posible para proteger la vida de los asociados, pero, también, puede ponderar si la mejor manera de protección consiste en favorecer un desplazamiento. Si el grado de intolerancia es alto y el peligro para la vida de los asociados es inminente, es justo que el pronóstico incluya la opción del desplazamiento protegido, máxime cuando el Estado debe “adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados” (art. 13-2 C.P.).”

170. Por lo tanto, ante la imposibilidad de garantizar este derecho, la Corte se abstuvo de salvaguardar el derecho a la permanencia consagrado en el artículo 24, y por el contrario, protegió el derecho a la libertad de circulación, y el derecho que algunas de las familias desplazadas tenían de residenciarse en Cundinamarca. De tal manera, continuó diciendo:

“Ante la gravedad de los hechos ocurridos contra los colonos de la hacienda Bellacruz, ante el hecho cierto de que hay grupos armados, el desplazamiento interno no solamente es aceptable sino que impone obligaciones al Estado y exige la solidaridad internacional y con mayor razón de los propios colombianos.

(...)

“Cuando mujeres, niños y ancianos se ven precisados a dejar sus hogares y recorrer grandes distancias desafiando toda clase de peligros, viendo sufrir y aún morir a sus compañeros, como les ha ocurrido a los colonos de la hacienda Bellacruz, la explicable huida no es un problema de orden público propiciado por quienes desean seguir viviendo sino un problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando, como es lógico, por los funcionarios del Estado.

“No puede una autoridad local calificar a los desplazados como agentes perturbadores por el solo hecho de tratar de salvar la vida. Un gobernador, en cuanto al mantenimiento del orden público, actúa como “agente del Presidente de la República” dice el artículo 303 de la Constitución Política. Esto, porque al Presidente, como jefe de gobierno le corresponde “conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado (art. 189-4 C.P.). Hay una estructura orgánica que tiene como cabeza al Presidente de la República como jefe del gobierno nacional y por debajo están los gobernadores y los consejos indígenas (art. 303 C.P.); esta última

norma, precisamente, ubica el manejo del orden público como función del Presidente en cuanto jefe del gobierno y el gobierno esta formado por el Presidente y los ministros (art. 115 C.P.), luego debe existir armonía y coherencia entre el gobierno nacional y las autoridades locales y no hay ningún motivo para que un gobernador so pretexto de mantener el orden público, obstaculice planes del gobierno nacional, referentes al traslado de desplazados.”

171. De tal modo, es necesario que la Corte establezca si actualmente existen las condiciones que permitan que la población campesina retorne a los predios que tenían. La decisión de no focalizar estas áreas se deriva de los principios de gradualidad y progresividad consagrados en los artículos 17, 18 y 19 de la Ley 1448 de 2011, que disponen:

“Artículo 17. Progresividad. El principio de progresividad supone el compromiso de iniciar procesos que conlleven al goce efectivo de los Derechos Humanos, obligación que se suma al reconocimiento de unos contenidos mínimos o esenciales de satisfacción de esos derechos que el Estado debe garantizar a todas las personas, e ir acrecentándolos paulatinamente.”

“Artículo 18. Gradualidad. El principio de gradualidad implica la responsabilidad Estatal de diseñar herramientas operativas de alcance definido en tiempo, espacio y recursos presupuestales que permitan la escalonada implementación de los programas, planes y proyectos de atención, asistencia y reparación, sin desconocer la obligación de implementarlos en todo el país en un lapso determinado, respetando el principio constitucional de igualdad.

“Artículo 19. ...

“El desarrollo de las medidas a que se refiere la presente ley, deberá hacerse en tal forma que asegure la sostenibilidad fiscal con el fin de darles, en conjunto, continuidad y progresividad, a efectos de garantizar su viabilidad y efectivo cumplimiento.”

172. Los principios de gradualidad y progresividad fueron avalados por la Corte Constitucional mediante la **Sentencia C-438 de 2013** (M.P. Alberto Rojas Ríos) en cuanto no son contrarios a la eficacia inmediata de los derechos de las víctimas. Con todo, la decisión específica de focalizar un área determinada depende de las condiciones de seguridad en el área, conforme lo dispone el artículo 3° del Decreto reglamentario 4829 de 2011, que señala:

“Artículo 3. Seguridad en el registro y restitución de tierras despojadas y abandonadas forzosamente. Las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados serán implementadas en condiciones que permitan garantizar su seguridad.”

173. Al adoptar dicha decisión, es el Ministerio de Defensa el que provee los insumos sobre la seguridad en el área específica de que se trate. El artículo siguiente de dicho decreto dispone:

“Artículo 4. Articulación Institucional. Con el fin de coordinar los esfuerzos interinstitucionales para el proceso de restitución de tierras se implementarán dos instancias de coordinación.

“El Ministerio de Defensa Nacional implementará la primera de ellas que estará encargada de proveer insumos en materia de seguridad e identificación de riesgos para el proceso de restitución de tierras. En esta instancia participará la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

“El Gobierno Nacional regulará una segunda instancia de carácter operativo a nivel local con el fin de adelantar la micro focalización de que trata el artículo 5° del presente Decreto, así como lograr la articulación en la planeación, ejecución y seguimiento al proceso gradual y progresivo de restitución y formalización de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, atendiendo los criterios de los que trata la Ley 1448 de 2011.

“La información en materia de seguridad e identificación de riesgos, de responsabilidad de la instancia a cargo del Ministerio de Defensa Nacional, constituye un insumo para la definición de las macro zonas de las que trata el artículo 6° del presente decreto en el Consejo de Seguridad Nacional, así como para la instancia de carácter operativo implementada por el Gobierno Nacional.”

174. Por lo anterior, la Corte solicitó al Ministerio de Defensa que le informara cuáles eran los riesgos de seguridad para la restitución de los predios de los cuales fueron despojados los demandantes y demás campesinos desplazados de la antigua Hacienda Bellacruz.

175. Como resultado de dicha solicitud, el Comando Central de las Fuerzas Militares y la Secretaría de la Policía Nacional aportaron la información solicitada. En ella informaron que en los municipios de Pelaya y La Gloria “se advierte presencia del frente 33 de la (sic) FARC; asimismo, presencia del ELN, frente Camilo Torres Restrepo y la compañía Capitán Francisco Bossio”. Agregó que “en cuanto a los riesgos que pueden generar las estructuras guerrilleras por su dinámica, se enfocan en el ataque al sector económico estratégico del país, sin descartar atentados contra la Fuerza Pública.”

176. Así mismo, sostienen que en Tamalameque y Pelaya hay presencia del clan Úsuga, que “puede generar” riesgos de extorsión a comerciantes y ganaderos, intimidación a ganaderos, homicidios, y reclutamiento.

177. Finalmente, en relación con la presencia del ELN, sostienen que hay presencia esporádica de miembros de la compañía Francisco Bossio en algunas veredas, y que en los municipios de Pelaya y Tamalameque no ha habido presencia, aunque históricamente si la hubo.

178. De lo anterior se observa que en realidad no hay un riesgo específico a la posibilidad de llevar a cabo un proceso de restitución en tales municipios, puesto que los riesgos van dirigidos a lo que el Ministerio denomina los “sectores económicos estratégicos” del país y a los ganaderos y comerciantes. Más aun, la Corte observa que la empresa M.R. de Inversiones lleve a cabo su actividad agroindustrial sin contratiempos, y que existen las condiciones necesarias para que la Policía Nacional dé una respuesta rápida e inmediata a cualquier eventualidad.

179. En esa medida, se ordenará a la UAEGRTD que, en conjunto con el Ministerio de Defensa, disponga todo lo necesario para iniciar los procesos de macro y microfocalización, e inicie la etapa administrativa de los procesos de restitución a los que haya lugar.

Cuestión final: efectos *inter communis* de la presente sentencia

180. El artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 establece que “*las sentencias en que se revise una decisión de tutela solo surtirán efectos en el caso concreto (...)*”. Sin embargo, en ciertas ocasiones la Corte ha sostenido que los efectos de sus fallos pueden extenderse a sujetos que no hicieron parte del trámite de la acción de tutela, pero que se encuentran en condiciones iguales a aquellos que actuaron en calidad de accionantes, esto es, otorgándole efectos *inter comunis* a sus fallos¹⁴³. Según la **Sentencia SU-1023 de 2001** (M.P. Jaime Córdoba Triviño), la naturaleza del efecto *inter comunis* se puede resumir de la siguiente manera:

“(...) hay eventos excepcionales en los cuales los límites de la vulneración deben fijarse en consideración tanto del derecho fundamental del tutelante como del derecho fundamental de quienes no han acudido a la tutela, siempre y cuando se evidencie la necesidad de evitar que la protección de derechos fundamentales del accionante se realice paradójicamente en detrimento de derechos igualmente fundamentales de terceros que se encuentran en condiciones comunes a las de aquel frente a la autoridad o particular accionado”.

181. De lo anterior se puede deducir que la extensión de los efectos de una sentencia a casos distintos a los de aquellos que participaron en el trámite del proceso constitucional como accionantes es una garantía del principio de igualdad, en la medida en que no existe justificación para que no se extiendan los efectos de los fallos a situaciones fácticamente equiparables, pues esto

¹⁴³ Sobre el concepto de efecto *inter comunis*, pueden ser consultadas las sentencias SU-1023 de 2001; T-203 de 2002. M.P.: Jaime Córdoba Triviño; T-451 de 2009. M.P.: Juan Carlos Henao Pérez; T-843 de 2009. M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; SU-913 de 2009 M.P.: Juan Carlos Henao Pérez y SU-446 de 2011 M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, entre otras.

implicaría dar un trato favorable sólo a ciertos sujetos, dejando de lado a otras personas que se encuentran en condiciones iguales. Ahora bien, la Corte también ha establecido que la aplicación del efecto *inter comunis* no es arbitraria. Por el contrario, está sujeta a determinados requisitos, y para que se pueda aplicar dicho efecto a los fallos que emite la Corte, es necesaria la concurrencia de ciertas condiciones que permitan su aplicación. Al respecto, en **Sentencia T-088 de 2011** (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), esta Corporación afirmó que la aplicación del efecto *inter comunis* en sus fallos depende del cumplimiento de los siguientes requisitos:

“(i) que la protección de los derechos fundamentales de los peticionarios atente o amenace con atentar contra los derechos fundamentales de los no tutelantes; (ii) que quienes no acudieron a la acción de tutela y los accionantes se encuentren en condiciones objetivas similares; y (iii) que con la adopción de este tipo de fallo se cumplan fines constitucionales relevantes tales como el goce efectivo de los derechos de la comunidad y el acceso a la tutela judicial efectiva.”

182. Tratándose de sentencias relacionadas con la protección de los derechos de personas en situación de desplazamiento, la Corte ha aplicado el efecto *inter comunis* en algunos de sus fallos, específicamente, con fin de garantizar el derecho a una vivienda digna¹⁴⁴ y a la reparación integral¹⁴⁵.

183. Por ejemplo, en la **Sentencia T- 088 de 2011**, esta Corporación decidió que era necesario extender los efectos del fallo a todos los desplazados que fueran beneficiarios de una vivienda de interés social en un proyecto inmobiliario determinado, cuya demora en la entrega impedía el acceso a una vivienda digna, perpetuando la situación de desplazamiento de los dos accionantes. La Corte, al advertir que en estos casos persistía una de las razones por las cuales se declaró el estado de cosas inconstitucional respecto de este grupo poblacional, como lo es el acceso a una vivienda digna, decidió que la sentencia tuviera efecto *inter comunis*, para garantizar el goce efectivo de los derechos de los demás beneficiarios de vivienda en ese proyecto inmobiliario.

184. En el caso específico de los derechos de la población en situación de desplazamiento, la Corte los ha protegido mediante la extensión de los efectos de sus fallos, con el fin de garantizar el acceso a la reparación integral por vía administrativa. En **Sentencia SU-254 de 2013** (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) esta Corporación consideró que ante la existencia de gran número de casos similares o análogos en materia de reparación a víctimas del desplazamiento forzado, era necesario que los efectos de dicho fallo se extendieran a las demás personas en situación de desplazamiento.

¹⁴⁴ Ver sentencias T-946 de 2011 M.P.: María Victoria Calle Correa; T- 088 de 2011. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva; T-239 de 2013. M.P.: María Victoria Calle Correa, entre otras.

¹⁴⁵ Ver Sentencias SU-254 de 2013. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva y T-068 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, entre otras. Así mismo, se pueden consultar los Autos 207 de 2010, 105, 293 y 315 de 2014. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

185 A partir de la información contenida en el expediente, y de las intervenciones de la Asociación de Desplazados al Retorno, ASOCADAR, para la Corte existen pruebas suficientes de que los miembros de la asociación demandante no son las únicas personas que fueron víctimas de desplazamiento forzado de la Hacienda Bellacruz. Por el contrario, tanto en las actas de las negociaciones llevadas a cabo entre el gobierno y los campesinos desplazados de la Hacienda Bellacruz en 1996, como en las denuncias por despojo formuladas por las víctimas ante la Fiscalía General de la Nación, pueden verse los nombres de personas que han reclamado la recuperación y posterior adjudicación de los siete predios baldíos, quienes no son demandantes en la presente acción de tutela (Ver Tabla Anexa a la presente sentencia).

186. La Corte entiende que a pesar de no haber hecho parte de la presente acción, sus efectos les son extensibles a todas las demás personas que fueron desplazadas de la Hacienda Bellacruz en febrero de 1996, por encontrarse en la misma situación que los demandantes. Todos eran campesinos que ocupaban predios de la antigua Hacienda Bellacruz con la expectativa de que se tratara de bienes baldíos susceptibles de adjudicación. Posteriormente, todos ellos fueron desplazados de las tierras durante las incursiones paramilitares a dicha Hacienda. Así mismo, unos y otros hicieron parte del grupo de campesinos que ocuparon las instalaciones del INCORA de Aguachica, Cesar. Y, adicionalmente, le solicitaron al Gobierno Nacional la adjudicación de los predios declarados baldíos en la Resolución 1551 de 1994, y ante el incumplimiento iniciaron una serie de actuaciones ante el INCODER para que llevara a cabo el procedimiento de recuperación de baldíos y posteriormente se los adjudicara.

187. En consecuencia, es claro que en el caso analizado se cumplen los requisitos exigidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional para la aplicación de los efectos *inter communis* de sus fallos. En este sentido, la Corte extenderá las decisiones adoptadas en la presente providencia, a todas aquellas personas que acrediten su calidad de víctima del desplazamiento en la Hacienda Bellacruz.

Conclusiones

188. En el caso estudiado se demostró la procedencia formal de la acción de tutela. Los accionantes cuentan con legitimidad por activa, toda vez que los representantes legales de las organizaciones campesinas y de desplazados están facultados para presentar acciones de tutela en favor de los intereses de sus miembros. A su vez, se probó la legitimidad por pasiva del INCODER, en la medida en que la decisión de no llevar a cabo la recuperación y posterior adjudicación de los baldíos le correspondía a esta entidad. Igualmente, los accionantes cumplen con el requisito de inmediatez, puesto que el término en que presentaron la tutela resultó razonable, teniendo en cuenta las particulares circunstancias de desplazamiento forzado y violencia ejercida por los antiguos propietarios de la sociedad M.R. de Inversiones. Así mismo, la demanda cumplió con el requisito de subsidiariedad, teniendo en cuenta i) la ineficacia

de la acción de restitución de tierras, ii) la falta de idoneidad de las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para proteger los derechos fundamentales de los accionantes, y iii) el hecho de que la Ley 1448 de 2011 entró a regir con posterioridad a la presentación de la acción de tutela. Finalmente, la Corte reiteró que las posibles omisiones y actuaciones del INCODER pudieron devenir en una afectación del derecho fundamental al debido proceso administrativo, el cual tiene un carácter fundamental.

189. Los predios objeto de la solicitud de recuperación y de adjudicación fueron declarados baldíos mediante la Resolución 1551 de 1994 por el extinto INCORA, la cual tiene efectos declarativos que se limitan a constatar que los predios nunca han salido del patrimonio del Estado. Así mismo, en la medida en que no se efectuó una tradición de la propiedad en los términos del artículo 756 del Código Civil, no era necesaria la inscripción de la respectiva resolución en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos para afirmar la propiedad fiscal sobre los predios, y, en todo caso, el registro sólo tiene el efecto de darle publicidad al mencionado acto administrativo. Más aun, la Resolución 1551 de 1994 es oponible a M.R. de Inversiones y a la Fiduciaria Davivienda. El artículo 5° del Decreto 1265 de 1977 y el artículo 49 de la Ley 160 de 1994 disponen que la inscripción del acto de inicio de los procesos agrarios conlleva que los adquirentes de los predios objeto de dichos procesos deban correr con los resultados de los mismos. Por lo tanto, como en este caso se inscribió la Resolución 3948 del 6 de agosto de 1990, mediante la cual se dio inicio del proceso de clarificación de la propiedad, tanto al propietario inscrito en ese momento (M.R. de Inversiones) como a la Fiduciaria Davivienda les son oponibles los resultados del proceso.

190. No obstante, los demandantes no tienen derecho a que se les adjudiquen los bienes baldíos objeto del presente proceso. El derecho a la adjudicación de baldíos se configura en la medida en que tanto los solicitantes como los predios cumplan con los requisitos subjetivos y objetivos para ello. En la medida en que no se puede establecer si los demandantes cumplen dichos requisitos, y que tampoco existen pruebas que acrediten que ellos han ocupado los bienes cuya adjudicación solicitan, la Corte no puede ordenar la adjudicación, pues los requisitos y limitaciones establecidos por la Ley 160 de 1994 para el efecto, han sido considerados razonables y proporcionales en múltiples ocasiones por esta Corporación.

191. Sin embargo, los demandantes sí tienen una expectativa susceptible de protección constitucional en la medida en que: a) han venido solicitando al Estado la adjudicación de los baldíos de la antigua Hacienda Bellacruz e impulsado una serie de actuaciones administrativas que dieron como resultado la declaratoria de los bienes como baldíos, motivo por el cual fueron víctimas de desplazamiento forzado y otros crímenes y la posterior declaratoria de que los bienes estaban indebidamente ocupados, b) el Gobierno Nacional se comprometió a adjudicar dichos baldíos y el INCORA inició las diligencias para ello, pero sus funcionarios fueron objeto de amenazas y violencia por parte de paramilitares como lo constataron el Consejo de Estado y la Comisión

Interamericana de Derechos Humanos, c) la falta de acompañamiento del Estado a dichos procesos impidió a los demandantes ocupar los bienes baldíos y cumplir al menos algunos de los requisitos exigidos para la adjudicación.

192. Al negarse a registrar las resoluciones que ponen fin a los procesos de clarificación de la propiedad y recuperación de los baldíos, y al dejar sin efectos las resoluciones dictadas en los procesos de clarificación de la propiedad y de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y el INCODER vulneraron el derecho fundamental al debido proceso y los principios de confianza legítima en las actuaciones del Estado y de buena fe. La actuación del INCODER resulta irrazonable y desproporcionada en la medida en que al dejar sin efecto el proceso de clarificación e iniciar uno nuevo altera las reglas para demostrar la propiedad de los bienes que ya fueron declarados baldíos. Al hacerlo frustran de manera definitiva y sin una justificación razonable, la expectativa de los demandantes de obtener la adjudicación de los bienes declarados baldíos, pues ya no serían aplicables las reglas de la Ley 200 de 1936 que requieren mostrar una cadena ininterrumpida de títulos de propiedad inscritos desde 1917, sino que serían aplicables las de la Ley 160 de 1994, que requieren mostrar dicha cadena a partir de 1974. Por lo tanto, aun cuando los demandantes no tienen derecho a la adjudicación, sí tienen derecho a que se continúe con el proceso de adjudicación y a que, si cumplen todos los requisitos legales se les adjudiquen los predios.

193. Finalmente, al margen del resultado del proceso de adjudicación, los demandantes tienen derecho a que se les restituyan los predios de los cuales fueron despojados, si efectivamente fueron desplazados de la Hacienda Bellacruz. Sin embargo, ante las solicitudes elevadas por los demandantes, la Unidad de Restitución ha sostenido que el área no está focalizada. Por lo tanto, también se ordenará a la Unidad de Restitución que lleve a cabo las gestiones necesarias para iniciar la etapa administrativa de los procesos de restitución a las personas que tengan derecho a ello.

III. DECISIÓN

Con base en las consideraciones expuestas, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución.

RESUELVE

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de términos decretada en el presente proceso.

SEGUNDO.- LEVANTAR las medidas provisionales decretadas en el presente proceso mediante Auto 293 de julio 22 de 2015.

TERCERO.- DENEGAR las pretensiones de la acción de tutela por improcedente en lo concerniente al Ministerio de Agricultura.

CUARTO.- CONCEDER la protección del derecho fundamental al debido proceso administrativo, a la vida en condiciones dignas y al trabajo y a la vivienda en condiciones dignas de los accionantes. En consecuencia, conforme a lo establecido en el artículo 4° del Decreto 2363 de 2015 y demás normas aplicables, **ORDENAR** al Director de la Agencia Nacional de Tierras dejar sin efecto las Resoluciones No. 334 del 19 de febrero de 2015 y 5659 del 14 de octubre de 2015 expedidas por el INCODER. Por consiguiente, **ORDENAR** al mencionado funcionario público que continúe con el proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, para que finalice con la adjudicación de los baldíos identificados como indebidamente ocupados en la Resolución 481 de 2013.

En consecuencia, el Director de la Agencia Nacional de Tierras debe iniciar las gestiones necesarias para: a) identificar a los solicitantes de los baldíos que fueron objeto de despojo de la Hacienda Bellacruz, b) establecer cuáles de ellos cumplen los requisitos subjetivos para ser beneficiarios de la adjudicación de baldíos conforme a la Ley 160 de 1994 y las normas que las reglamentan, y c) iniciar el proceso de división material y posterior ocupación de los bienes baldíos, conforme a la reglamentación pertinente sobre Unidades Agrícolas Familiares UAF en la zona, el cual debe culminar a más tardar dentro del término de un año, contado a partir de la notificación de la presente sentencia. En caso de que algunos de los predios no sean objeto de adjudicación, se incluirán como bienes baldíos en el Fondo Nacional Agrario para ser adjudicados a la población campesina que cumpla con los requisitos subjetivos y objetivos establecidos en la Ley 160 de 1994 y demás normas pertinentes.

La Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, y la Defensoría del Pueblo, acompañarán todo el proceso de recuperación de baldíos, su posterior división material y su adjudicación. Cada una de dichas entidades, y la Agencia Nacional de Tierras, por separado, entregarán informes bimestrales respecto del cumplimiento de las órdenes impartidas en esta Sentencia.

QUINTO.- ORDENAR al Superintendente de Notariado y Registro que, por conducto de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la presente sentencia, cancele los registros de la propiedad de M.R. de Inversiones y Cía Ltda., hoy M.R. de Inversiones S.A.S, sobre los predios objeto de las Resoluciones No. 1551 de 1994 y 481 de 2013, así como el fideicomiso establecido a favor de Fiducafé, hoy Fiduciaria Davivienda, y de todos los demás actos privados posteriores al 20 de abril de 1994. En consecuencia, **ORDENAR** al mencionado funcionario público inscribir en el registro de las Resoluciones 3948 del 6 de agosto de 1990 y 1551 del 20 de abril de 1994, proferidas por el extinto INCORA, 2294 del 5 de septiembre de 2011, 3246 del 2 de diciembre de 2011 y 481 del 1° de

abril de 2013, y 3322 del 9 de septiembre de 2013, proferidas por INCODER en los folios de matrícula inmobiliaria Nos. 192-2897 y 196-1038. El Superintendente informará a esta Corporación sobre el cumplimiento de dicha orden.

SEXTO.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, UAEGRTD, que en conjunto con el Ministerio de Defensa, dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación de la presente providencia inicie todas las diligencias necesarias para la etapa administrativa de los procesos de restitución de tierras de los campesinos que acrediten haber sido víctimas de desplazamiento de la antigua Hacienda Bellacruz.

SÉPTIMO.- ORDENAR a la Contraloría General de la República que en virtud de su competencia de control posterior, inicie las investigaciones respectivas a las que haya lugar en relación con un posible detrimento del patrimonio público en este asunto.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta
Con aclaración de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado
Con salvamento de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Impedimento aceptado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Impedimento aceptado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General



ANEXO No. 1

Lista de los miembros de ASOCOL que firman la acción de tutela

ASOCOL			
APELLIDOS	NOMBRES	CEDULA	FOLIO (C2 1a instancia)
PARRA	TEODORO	5895104	115
MANDON AMAYA	OVIDIO	18912733	114 REVERSO
DE LOS SANTOS CASTRO	MIGUEL	936751	114 REVERSO
ANTONIO BALLENA	CARMEN	72095190	114 REVERSO
RODRIGUEZ CORRALES	ARMANDO *	12501529	305
RIOS CHINCHILLA	ANA DOLORES *	42410064	307
TORO PEÑA	IMELDA *	36500293	309
DUARTE	AIDA	1065883303	311

HERNANDEZ			
RIZO SAN JUAN	GERMAN *	1740096	313
ANGARITA PERRYNY	JESUS EMIRO	6792412	315
HERRERA SANCHEZ	MIGUEL ANTONIO *	12500754	317
CHOGO SUAREZ	LUIS ARMENIO *	12500975	319
GALVIS CASTRO	INES MERCEDES	36501599	321
GALVIS CASTRO	DAIRO ENRIQUE *	12501988	322
LAITHON DONOSO	BERTHA AMPARO *	30883054	325
RAMIREZ	JOSE DEL CARMEN *	5443942	326
HERRERA SANCHEZ	BERNARDO *	12500881	328
CASTRO	MIGUEL ANGEL *	18916129	330
HERRERA VALDERRAMA	ROSMIRA *	42447111	332
RUEDA MANOSALVA	DIOSEMEL *	18918847	334
BUSTOS DURAN	ZENAYDA	49657601	336
RIOS CARDENAS	ANA MARIA	49651008	338
JULIO HERRERA	RAMON	12501469	340
CORRALES DE RODRIGUEZ	MILDRETH *	26742533	342
TORRES BELTRAN	LISARDO	5786466	344
BALLENA RAMIREZ	ANAIS *	26676866	346
SALAZAR SANJUAN	ZORAIDA *	26676146	348

URQUIJO VARELA	JOSE TRINIDAD *	18910900	350
TUMAY DELGADILLO	OGLA MADELINE	68302244	352
CIFUENTES DIAZ	LUIS FRANCISCO *	19220637	354
BERNAL PEREZ	CARLOS ARTURO *	12740299	356
CLAVIJO RODRIGUEZ	ALCIDES *	18939351	358
CARO GALVAN	HILDA MARIA *	36570564	359
CARVAJAL SILVA	CARLOS HUMBERTO *	6793401	362
QUINTERO LINDARTE	ALBA LUZ *	30504921	364
QUINTERO DURAN	ISRAEL *	18910945	366
QUINTERO DURAN	CIRO ANTONIO *	1694066	368
QUINTERO ASCANIO	JOSIAS *	18928086	370
BERNAL PEREZ	ROSMELIA *	30503781	372
CATAÑO NIETO	ELKER LEON	5046836	374
CATAÑO VALENCIA	NESTOR LEON *	3548891	376
RODRIGUEZ CORRALES	DANIEL *	12501272	378
BELEÑO AREVALO	EUCLIDES *	18919132	380
QUINTERO DURAN	LUIS ANTONIO *	18918266	382
CARVAJAL DUQUE	JOSE FERNANDO *	12501716	384
JIMENEZ ROMERO	REYMUNDO *	5047236	386
DAZA CLAVIJO	FLORENTINO DE JESUS *	18917875	388
GALVIS CLAVIJO	GRACIELA *	26875916	390
CAMACHO GUALDRON	ESPERANZA *	49652654	391

RAMIREZ DE PARRA	MARIA GLADYS	26674900	393
ROPERO MORA	FRANCIA ELENA	36501038	395
BEDOYA GARCIA	MARIA LEONILDE *	37221638	397
CARVAJAL CRUZ	ARTURO *	4463375	399
SERRATO	CARLOS VICENTE *	6452745	401
BELTRAN FLOREZ	ROSA ELVIRA	27620049	403
GARCIA	AVELINO *	14000069	405
MORENO AMARIS	ZENITH	22996504	407
HERRERA SARMIENTO	LEIDYS	28559705	408
CARVAJAL DUQUE	ALVEIRO	94480411	412
GOMEZ RIOS	MADELEINY	49667393	414
HERRERA CACERES	CARLOS ALBERTO	12503044	416
OSPINA MURCIA	JOHAN FRANCISCO	13510165	418
CATAÑO NIETO	NESTOR BENJAMIN	91183411	420
USEDA ALVAREZ	LIDIA	28480712	422
ARCINIEGAS ALVAREZ	HENRY	77131467	424
ECHEVERRI BERNAL	JHON EDUARDO	84453500	426
QUINTERO BERNAL	FLEIVER	1065867806	428
CASTRO CAMACHO	LISANDRO	18928090	430
URQUIJO PABON	JOSE	12502770	432
GUZMAN BEDOYA	JOSE BIURY	9693597	433

CASTILLO VALDES	VICTOR	12740336	435
CATAÑO NIETO	BETARIZ IRENE	36458439	437
TORRES BALLENA	JORGE ALAIN	8768320	440
CHINCHILLA BALLENA	GRIMILETH	49715528	441
HERRERA PEÑARANDA	SULAY	63532147	443
TORCOROMA CASTRO	ANA	49671289	444
QUIROZ PADILLA	DANYS	1062904888	447
CHOGO PADILLA	JAVIER *	12502616	449
SERRATO BRITO	WILMAR ALBEIRO	18929959	451
GALLEGO RINCON	DARWIN	91528866	453
CHOGO PADILLA	NELLYS *	36501736	455
CHOGO GALVIS	DEISY	1065876355	457
NAVARRO HERNANDEZ	WILSON	12503572	459
CASTRO BENITEZ	JOVANY	9690718	461
SALAZAR SANJUAN	LUIS ALFONSO	12502944	463
HERRERA SANCHEZ	JULIO ENRIQUE *	5116924	465
PABON TORO	MARCOS JOSE	91259054	467
RUEDAS MANOSALVA	JAVIER ANTONIO	18924980	469
HERRERA DE AMARILES	MARIA ADONAY *	24622818	470
GUZMAN BEDOYA	EDINSON	1065865811	472
CASTRO MORENO	ANA ISABEL	26795374	474
RODRIGUEZ	FREDY ANTONIO *	12501187	476

CORRALES			
----------	--	--	--

ANEXO No. 1**Lista de los miembros de ASOCADAR que firman la acción de tutela**

MIEMBROS DE ASOCADAR	(Folios 1 al 15 de Cuaderno de Asocadar No. 1)		
APELLIDOS	NOMBRES	CEDULA	BIENES DE LOS CUALES FUERON DESPLAZADOS
ARBOLEDA	JUSTINA	49660845	ATRATO
MORENO HOYOS	NELLIS MARIA	49652877	ATRATO
PEDRAZA MERCADO	JOEL	18927645	PALMA DE AVILA
PEDROZO DIAZ	BENITO	18918236	PALMA DE AVILA
SALAZAR CARRASCAL	MICHAEL	12502821	TROCADERO
RAMOS	RAUL EMILIO	2047589	POTOSI
RODRIGUEZ ORTEGA	IDELFONSO	5120113	VENECIA
GARCIA CAÑIZARES	JOSE ANTONIO	6795037	PALMA DE AVILA
ESCORCIA DE AVENDAÑO	TERESA DE JESUS	26870118	PALMA DE AVILA
JARABA LUNA	LUIS ALBERTO	5046274	PALMA DE AVILA
RODRIGUEZ ROJAS	EBLIN MARVITH	60376546	VENECIA
AVENDAÑO CAMPO	FIDEL	18913486	PALMA DE AVILA

PARRA PALMA	ALIRIO	18920608	PALMA DE AVILA
DURAN DUQUE	MIGUEL ANTONIO	11808095	PALMA DE AVILA
ELJACH MALDONADO	ARIELSO ENRIQUE	5029978	ATRATO
ESCORCIA GUEVARA	CARMEN ROSA	36500616	PALMA DE AVILA
MIRANDA CADENA	ANCELINO	18965521	VENECIA
PEREZ PEDRAZA	MARCIAL	5047212	PALMA DE AVILA
JALKI	JOSE HERNANDO	5047199	PALMA DE AVILA
RODRIGUEZ MADARIAGA	REINA ESTHER	49664078	PALMA DE AVILA
ANGARITA	LUIS ELIAS	5045898	ATRATO
RODRIGUEZ MADARIAGA	ISAIC	18923932	VENECIA
LUNA PEDRAZA	CARLOS ALBERTO	18918105	PALMA DE AVILA
BELTRAN CAEZ	MANUEL FRANCISCO	17529700	ATRATO
RODRIGUEZ BELLO	RAUL	12503597	VENECIA
MONTAÑO CARRILLO	RAFAEL	18916240	PALMA DE AVILA
OLIVERO HERNANDEZ	BENJAMIN	1774167	ATRATO
ROPERO RODRIGUEZ	ZENITH	36502996	ATRATO
ROA	JORGE ENRIQUE	77150794	NO DICE
REYES CHAVES	PRIMITIVO	5014782	ATRATO
RODRIGUEZ	ADELFO	12500899	VENECIA

MARRIAGA	SEGUNDO		
LEAL CHONA	RAUL	19611247	POTOSI
CHAVES BENAVIDES	OVEIDA MARIA	26920482	ATRATO
TORRES CRIADO	ANGEL MIRO	5048157	PALMA DE AVILA
ARIAS DE RUBIANO	LAURA MARIA	26675426	PALMA DE AVILA
PRIETO CUELLAR	SALVADOR	13355571	ATRATO
JALKI SEPULVEDA	JOSE DAVID	1065877459	PALMA DE AVILA
MANDON	HECTOR JULIO	13305157	ATRATO
FLORES QUINTERO	LUIS ALFONSO	93413906	ATRATO
MIRANDA CADENA	ANASTASIA	365000577	VENECIA
PRADA RODRIGUEZ	JORGE ANDRES	77179473	VENECIA
PEREZ CHIQUILLO	MANUEL SALVADOR	18920224	PALMA DE AVILA
PRADA RODRIGUEZ	EDINSON	1062904236	VENECIA
JARABA LUNA	NESTOR RAFAEL	5045362	PALMA DE AVILA
ARIAS ESCORCIA	JHONATAN	77181006	PALMA DE AVILA
PEREZ PEDRAZA	MANUEL	NO DICE	PALMA DE AVILA
RUBIANO ARIAS	LIBARDO	1996020	PALMA DE AVILA
SEPULVEDA SERRANO	AHIDE	18990101	PALMA DE AVILA
ARIAS CADENA	ROBINSON	NO DICE	POTOSI
ROA DURAN	JHON	19960215	PALMA DE AVILA

	ENRIQUE		
VARELA LUQUETA	OMAR	20040511	ATRATO
PUENTES GOMEZ	LESTHER JAIR	19960214	POTOSI
AMAYA SANTOS	ALAIN	15021996	ATRATO
RODRIGUEZ CAÑIZARES	DAVINSO JOSE	140296	VENECIA
PEDRAZA GARCIA	MARTIN	140296	PALMA DE AVILA
LOPEZ ALFARO	MARITZA	140296	ATRATO
AVENDAÑO ALDANA	LISNERY	140296	PALMA DE AVILA
RODRIGUEZ	CORINA OLARIS	37160743	VENECIA
ROA DURAN	JAIR JOSE	19960214	PALMA DE AVILA
VARELA LUQUETA	GERALDINE JUDITH	49553596	ATRATO
GELVEZ MALDONADO	ADEL	1115735251	ATRATO
GELVEZ QUINTERO	ADEL JOSE	19960101	ATRATO
PEREZ REYES	LAURENCE	19961402	PALMA DE AVILA
REQUENA CONTRERAS	MARINELSI	19961402	PALMA DE AVILA
JACOME LAGUNA	MARIA ZENAIDA	20100819	PALMA DE AVILA
JARABA LUNA	JULIO	14021996	PALMA DE AVILA
QUINTERO	HECTOR	6795341	ATRATO
RAMIREZ BOTELLO	DANIEL	18971221	ATRATO
PINEDA CERVANTES	CECILIO IGNACIO	18917547	VENECIA

