

Sentencia SU655/17



Referencia: Expediente T-4.053.634

Acción de tutela instaurada por ASOCIACIÓN DE CAMPESINOS DE BUENOS AIRES – ASOCAB contra INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – INCODER

Magistrado Ponente:
ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de octubre de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, Carlos Bernal Pulido, Diana Fajardo Rivera, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Cristina Pardo Schlesinger, Jose Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de sus competencias constitucionales, y previo el cumplimiento de los requisitos y trámites legales y reglamentarios, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo de tutela emitido en primera instancia por el Juzgado Quinto (5°) Civil del Circuito de Bogotá, y en segunda instancia por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, dentro de la acción de tutela instaurada por la Asociación de Campesinos de Buenos Aires – ASOCAB contra el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud de amparo¹

1.1. Junio 21 de 2013. Misael Payares Guerrero, en calidad de representante de la ASOCIACIÓN DE CAMPESINOS DE BUENOS

¹ Folios 1 a 16 Cuaderno Original

AIRES - ASOCAB, por intermedio de apoderado, radicó una acción de tutela en contra del INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – INCODER, hoy en liquidación², con el fin de obtener la protección del derecho fundamental al debido proceso de la población en condición de desplazamiento, violado por esa entidad. Los hechos presentados en la solicitud de amparo fueron divididos en tres secciones: los relacionados con el desplazamiento forzado, con la eventual violación del debido proceso a la población desplazada y con la situación actual de la comunidad.

1.2. La Asociación de Campesinos de Buenos Aires – ASOCAB, es una entidad sin ánimo de lucro, con domicilio principal en el municipio El Peñón, corregimiento Buenos Aires, Departamento de Bolívar, constituida por documento privado No. 0000001 de Octubre 3 de 1998, inscrita en la Cámara de Comercio de Magangué, Bolívar el 15 de diciembre de 1998, bajo el No. 00500516 del Libro I de las Personas Jurídicas sin ánimo de lucro, cuyo objeto social es entre otros, la producción, comercialización y procesamiento de productos agropecuarios, con Nit. No. 806010167-8.

1.3. Los miembros de ASOCAB explotan económicamente lo que genéricamente se denomina “Hacienda Las Pavas”, colindante con el Corregimiento de Buenos Aires, que de modo concreto corresponde a tres predios designados con los nombres “Las Pavas”, “Peñaloza” y “Si Dios quiere”, compartiendo actividad en los predios, con los trabajadores de la empresa APORTES SAN ISIDRO S.A.S.

1.4. La “Hacienda Las Pavas”, conformada por los predios mencionados fue abandonada durante la década de los años noventa por su antiguo propietario, el Señor JESÚS EMILIO ESCOBAR FERNÁNDEZ. En este sentido y con ocasión del abandono, miembros de ASOCAB con sus familias ingresaron a los predios e iniciaron la explotación económica de los mismos.

1.5. En 2003 paramilitares pertenecientes al Bloque Central Bolívar ingresaron a la región, cometiendo múltiples delitos, instalándose en el Corregimiento de Papayal, vecino al Corregimiento de Buenos Aires. El 26 de octubre del mismo año, los comandantes del Grupo paramilitar reunieron a la población en el salón múltiple de la Escuela Buenos Aires,

² Decreto 2365 de 2015. “Artículo 1. Supresión y liquidación. Suprímese el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, creado mediante el Decreto 1300 de 2003, y reorganizado por los Decretos 3759 de 2009 y 2623 de 2012, como establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera.”

exigiéndole abandonar la explotación económica de la Hacienda Las Pavas a riesgo de ser asesinados. En este sentido una parte de los miembros de ASOCAB se desplazó al Corregimiento de Buenos Aires, mientras que otros permanecieron en el predio desarrollando actividades de explotación agrícola.

1.6. Con ocasión de la posterior desmovilización y concentración paramilitar, los campesinos retornaron a los predios y continuaron con la explotación económica de los mismos.

1.7. Junio 13 de 2006. ASOCAB le solicitó al INCODER la apertura formal de un proceso de extinción de dominio por falta de explotación económica de los predios “Las Pavas”, “Peñaloza” y “Si Dios quiere”, que conforman la Hacienda Las Pavas, en los términos de la Ley 160 de 1994 *Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.*

1.8. En junio de 2006 y en desarrollo del procedimiento establecido por la ley, fue practicado un Informe de visita y examen de cada uno de los predios por el INCODER³. Se constató así la explotación económica de los predios por parte de campesinos durante aproximadamente seis años, consignándose al final del informe que *“El predio es apto para adelantar programas de reforma Agraria”*.

1.9. Septiembre 29 de 2009. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (hoy Departamento para la Prosteridad Social – DPS), incluyó en el Registro Único de Población Desplazada – RUPD (hoy Registro Único de Víctimas), a 547 personas pertenecientes a ASOCAB, reconociéndoles la condición de víctimas de desplazamiento.

1.10. Octubre 24 de 2013. La UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS, por medio de la Resolución No. 119399F de esa fecha, en su parte resolutive dispuso *“Mantener la inclusión de las siguientes personas, en el Registro Único de Víctimas y levantar la restricción, conforme a la parte motiva de la presente Resolución⁴ (...)”* (el acto administrativo hace referencia a 124 familias y a más de 400 personas individualizadas). Esta resolución tuvo su origen en un proceso de exclusión de víctimas, promovido por el

³ Folios 27 a 39 del Cuaderno Original

⁴ Folios 481 a 512 Cuaderno 1 de Revisión

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Unidad Territorial Bolívar, iniciado por Resolución 17399F de noviembre 17 de 2011, fundada a su vez en una resolución de archivo de diligencias de investigación sobre los delitos de desplazamiento y desaparición forzada, dictada por la Fiscal Quinta de la Unidad de Desplazamiento Forzado de la Fiscalía de Cartagena.

1.11. Marzo 10 de 2007. Se otorga ante la Notaría Novena del Círculo de Barranquilla, la Escritura Pública No. 619 de esa fecha, por medio de la cual Jesús Emilio Escobar Fernández, realizó la venta de los predios “Las Pavas”, “Peñaloza” y “Si Dios quiere”, en favor de las sociedades comerciales CI TEQUENDAMA S.A. y APORTES SAN ISIDRO S.A.S. De acuerdo con el instrumento, el valor de la venta fue de mil millones de pesos (\$1.000.000.000.00) y el objeto estuvo constituido por 1.717 hectáreas.

1.12. Noviembre 11 de 2008. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, por medio de la Resolución 1473 de esa fecha, resolvió dar inicio al procedimiento administrativo de extinción del derecho de dominio de los predios “Las Pavas”, “Peñaloza” y “Si Dios quiere”. Dicho acto administrativo fue atacado por el apoderado de APORTES SAN ISIDRO S.A., quien solicitó su revocatoria, la que fue negada mediante Resolución 2266 de 2009, proferida por el INCODER.

1.13. Febrero 23 de 2010. La Subgerencia de Tierras del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, por medio de la Resolución 346 de 2010, al resolver una solicitud de revocatoria de la Resolución 1473 de 2008, declaró la nulidad de esta última, señalando que el auto que decretó la práctica de la inspección ocular del inmueble no tenía firma. Este acto administrativo fue recurrido por ASOCAB, siendo decidido el recurso por medio de la Resolución 766 de abril 7 de 2010, que confirmó la Resolución 346 de 2010. Finalmente mediante Auto de mayo 25 de 2010, el Director Técnico de Procesos Agrarios, ordenó archivar el procedimiento administrativo de extinción de dominio sobre los predios ya mencionados.

1.14. En enero de 2009, APORTES SAN ISIDRO S.A. inició acción de policía de amparo a la posesión en contra de los señores de ASOCAB, quienes fueron presentados como perturbadores de la posesión. De la acción conoció la Inspección Única de Policía de El Peñón, Departamento de Bolívar, la que por medio de las Resoluciones 002 y 003 de 2009 concedió el amparo posesorio sobre el predio a los querellantes, decretó el *statu quo* en favor de los mismos, conminó a los señores de ASOCAB a cesar los actos de perturbación y ofició al

Comandante de Policía de la zona, para que hiciera efectivo el desalojo de los invasores. La Comunidad solicitó la nulidad de tales decisiones, la que les fue negada por medio de la Resolución 004 de 2009.

1.15. Por considerar violados sus derechos fundamentales, los señores de ASOCAB interpusieron acción de tutela en contra la Inspección Única de Policía de El Peñón, Departamento de Bolívar. En primera instancia conoció el Juzgado Promiscuo Municipal de San Martín de Loba, departamento de Bolívar, el cual mediante sentencia de junio 5 de 2009, amparó los derechos de ASOCAB. La sentencia fue impugnada, pasando a conocimiento del Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Mompox, el cual mediante sentencia de junio 5 de 2009, revocó el fallo de primera instancia, negando la solicitud de amparo.

1.16. El caso fue seleccionado por la Corte Constitucional, la que emitió la Sentencia T-267 de 2011, que en el segundo punto resolutive dispuso⁵:

*“Segundo: **REVOCAR** la sentencia proferida por el Juzgado Primero promiscuo del Circuito de Mompox, y en consecuencia **CONCEDER** el amparo al debido proceso y a los derechos a la vida digna y al trabajo del cual son titulares los campesinos ocupantes del predio Las Pavas, representados por ASOCAB.”*

1.17. Adicionalmente el fallo dispuso en el cuarto punto resolutive, la inaplicación de los actos administrativos que impedían el trámite del proceso de extinción de dominio iniciado por los señores de ASOCAB, ordenando su continuación, así⁶:

*“Cuarto: **INAPLICAR** los actos administrativos 346 del 23 de febrero de 2010 y 766 del 7 de abril de 2010 del Subgerente de Tierras, al igual que los dictados el 28 de abril de 2010 y el 25 de mayo de 2010 por el Director Técnico de Procesos Agrarios de la Subgerencia de Tierras del INCODER, por medio de los cuales se abstuvo de iniciar proceso de extinción de dominio sobre el mencionado predio. En consecuencia, el INCODER, deberá continuar el proceso de extinción de dominio privado sobre los predios “Las Pavas”, “Peñaloza” y “Si Dios quiere”, teniendo en cuenta las decisiones y los parámetros adoptados en esta sentencia, atendiendo en todo caso los términos preestablecidos para el proceso administrativo y el debido proceso tanto de las sociedades propietarias como de los campesinos accionantes.”*

⁵ Sentencia T-267 de 2011 M.P. Mauricio González Cuervo, segundo punto resolutive

⁶ Sentencia T-267 de 2011 M.P. Mauricio González Cuervo, punto cuarto resolutive

1.18. El inspector Central de Policía del Municipio de El Peñón, Departamento de Bolívar y APORTES SAN ISIDRO S.A.S., le solicitaron a la Corte Constitucional, que declarara la nulidad de la Sentencia T-267 de 2011, por la supuesta violación de derechos fundamentales. La Corte Constitucional mediante Auto 235 de Octubre 11 de 2012, negó tales solicitudes de nulidad⁷.

1.19. Noviembre 14 de 2012. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, mediante Resolución 2284 de 2012, resolvió en los puntos resolutivos primero, segundo y tercero: ***“Declárase extinguido en favor de La Nación, el derecho de dominio privado y los demás derechos reales constituidos a FAVOR DE CUALQUIER PERSONA natural o jurídica existentes sobre la totalidad del predio denominado ...”*** “Peñaloza, “Si Dios Quiere” y “Pavas”, ordenando la notificación personal del acto administrativo e indicando que contra el mismo solo resultaba procedente el recurso de reposición, el que debía ser propuesto dentro de los cinco días siguientes a la notificación.

1.20. El artículo 5 de la Resolución 2284 de 2012 dispuso que los efectos de la decisión quedaran en suspenso, así:

“ARTÍCULO QUINTO. Los efectos de esta providencia permanecerán en suspenso durante los 15 días siguientes a su ejecutoria, término dentro del cual el interesado podrá solicitar su revisión ante el Consejo de Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 53 de la Ley 160 de 1994.”

1.21. El artículo 6 de la Resolución 2284 de 2012 del INCODER dispuso que el envío de la copia del acto administrativo a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, a efectos de la cancelación de los títulos de propiedad, quedaba suspendida hasta tanto hubiese fallo del Consejo de Estado, en caso de haberse planteado demanda de revisión. El enunciado fue el siguiente:

“ARTÍCULO SEXTO. Vencido el término al que se refiere el artículo anterior, sin que el interesado haya solicitado la revisión de este proveído, o cuando intentada aquella, la demanda respectiva fuere rechazada, o el fallo del Consejo de Estado negare la Revisión, remítase copia auténtica de esta providencia a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Magangué- Bolívar, para que haga la inscripción de la resolución, y en consecuencia para que proceda a la

⁷ Auto 235 de 2012 M.P. Mauricio González Cuervo

cancelación de los títulos de propiedad, gravámenes hipotecarios y otros derechos reales constituidos sobre el predio.”

1.22. APORTES SAN ISIDRO S.A.S. interpuso recurso de reposición en contra de la Resolución 2284 de 2012, que fue resuelto mediante la Resolución 0166 de febrero 8 de 2013, que confirmó en todas sus partes el acto administrativo que había decretado la extinción de dominio de los predios.

1.23. Mayo 16 de 2013. La CLÍNICA JURÍDICA SOBRE DERECHO Y TERRITORIO DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA (CJDT) elevó un derecho de petición al Subgerente de Tierras Rurales del INCODER, solicitándole la ejecución de los efectos de la Resolución 2284 de 2012, de modo tal que se ordenara a la Oficina de Instrumentos Públicos de Magangué, que inscribiera la resolución de extinción de dominio y se cancelaran los títulos de propiedad constituidos en favor de APORTES SAN ISIDRO S.A.S., inscritos en los folios de matrícula de los tres predios ya identificados.

1.24. Mayo 24 de 2013. El Director Técnico de Procesos Agrarios del INCODER, por medio del Oficio No. 20132113954 respondió el derecho de petición, señalando que la Resolución 2284 de 2012 *“se encuentra demandada ante el Consejo de Estado, por lo tanto hasta que no se encuentre en firme, no es posible registrarla en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria”*.

1.25. Junio 21 de 2013. Por considerar que los puntos resolutivos quinto y sexto de la Resolución 2284 de 2012 expedida por el INCODER, vulneraban sus derechos fundamentales, ASOCAB formuló acción de tutela, alegando la violación del derecho fundamental al debido proceso, indicando que tales numerales contienen *“la interpretación de una norma procesal que coloca en suspenso de manera prolongada en el tiempo la legalidad, la ejecutoriedad y la ejecutividad del acto administrativo”*.

1.26. De conformidad con lo expuesto por ASOCAB, la interpretación dada por el INCODER “1) contraría el principio de favorabilidad en la interpretación de las normas aplicables a la población desplazada, 2) exige el cumplimiento de requisitos formales de forma irreflexiva, y 3) concibe los procedimientos como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial, lo que ha devenido en una verdadera denegación de justicia”⁸.

⁸ Folios 11 y 12 del Cuaderno Original y del texto de la acción de tutela

1.27. Señalan los señores de ASOCAB, que en la actualidad habitan y explotan los predios, en concurrencia con los trabajadores y empleados de la empresa APORTES SAN ISIDRO S.A.S., en medio de tensiones; que han tratado de ejercer plenamente el derecho al retorno después de haber sido víctimas de desplazamiento forzado por parte de grupos paramilitares; y que dicha situación ha dado lugar a una gran cantidad de denuncias penales interpuestas ante la Fiscalía General de la Nación por la Comunidad, en contra de los miembros del cuerpo de seguridad y vigilancia de la empresa y de sus trabajadores⁹.

2. Las pretensiones dispuestas en la solicitud de amparo

ASOCAB solicitó las siguientes declaraciones y protecciones:

2.1. La tutela del derecho fundamental al debido proceso de la población desplazada.

2.2. Que se realizara una interpretación constitucional sistemática con aplicación del principio de favorabilidad, de modo tal, que *“cuando el artículo 53 de la Ley 160 de 1994 deba ser aplicado en procesos cuyo solicitante tiene la condición de desplazado, por ningún motivo el ejercicio de la acción de revisión ante el Consejo de Estado, suspende la ejecutividad del acto administrativo hasta el fallo del supremo tribunal de lo contencioso administrativo”*.

2.3. Que de conformidad con la protección de los derechos fundamentales, se ordenara al INCODER remitir a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Magangué, la resolución que decretó la extinción de dominio privado, para su inscripción y registro, con la consecuente cancelación de los títulos de propiedad inscritos en los folios de matrícula inmobiliaria Nos. 064-395, 064-2766 y 064-6808 correspondientes a los predios “Las Pavas”, “Peñaloza” y “Si Dios quiere”.

3. Respuestas de la entidad accionada – INCODER y de otras entidades vinculadas al trámite de la acción de tutela

⁹ Sobre el punto ver el Informe de la Fiscalía General de la Nación de fecha marzo 18 de 2014, que obra entre los Folios 17 y 24 del Cuaderno de Revisión 1. En el expediente obra un segundo informe de la Fiscalía General de la Nación, que amplía y documenta el número de denuncias y de investigaciones penales que se siguen en contra de personas allegadas y pertenecientes a APORTES SAN ISIDRO S.A.S., así como en contra de miembros de los cuerpos de seguridad de la misma sociedad. Ver Folios 49 a 65 Cuaderno de Revisión 2

La acción de tutela fue radicada inicialmente ante el TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, Corporación que mediante Acta individual de reparto asignó el proceso al Despacho de la Dra. LUZ MAGDALENA MOJICA RODRIGUEZ, de la Sala Civil de ese Tribunal, quien en aplicación del artículo 1 del Decreto 1382 de 2008, mediante Auto de junio 26 de 2013 dispuso que “*se ordena el envío del expediente a la oficina de reparto de la ciudad para que esta tutela sea repartida a los Juzgados Civiles del Circuito de la ciudad*”, efectuándose la remisión del expediente.

El 26 de junio de 2013 el expediente fue repartido al JUZGADO QUINTO CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ, el que mediante Auto de junio 27 de 2013, admitió la Acción de tutela instaurada por ASOCAB y ordenó vincular (i) a la Unidad Administrativa Especial para la Protección Integral a las Víctimas, (ii) al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, (iii) al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y (iv) al Ministerio del Interior, para que se pronunciaran alrededor de los hechos y pretensiones de la solicitud de amparo y para que allegaran las pruebas que pretendieran hacer valer en su defensa¹⁰. La accionada INCODER y las autoridades públicas vinculadas se pronunciaron en los siguientes términos:

3.1. El Instituto Colombiano de desarrollo Rural – INCODER¹¹

El INCODER mediante escrito de julio 4 de 2013 solicitó no tutelar los derechos fundamentales reclamados. Específicamente dijo:

“Respecto de las afirmaciones y/o aparentes pretensiones impetradas, ME OPONGO a todas y cada una de las que aparentemente aparecen formuladas en la acción de tutela y solicito respetuosamente, NO TUTELAR la presente acción, porque respecto de la petición presentada por parte del accionante nos encontramos ante un HECHO SUPERADO.”

Respecto del debido proceso señaló que no se presentaba violación alguna, en tanto que el trámite administrativo que era de su competencia había sido agotado con la expedición de la Resolución 2284 de 2012. Igualmente indicó que como esa resolución se encontraba demandada ante el Consejo de Estado, correspondía a esa entidad resolver acerca de las eventuales violaciones de los derechos fundamentales de la Asociación. En segundo término y respecto del derecho de petición,

¹⁰ Folios 201 y 202 Cuaderno Original

¹¹ Folios 211 a 218 Cuaderno Original

elevado el 16 de mayo de 2013 por la Clínica Jurídica sobre Derecho y Territorio, señaló que la solicitud fue resuelta de fondo el 24 de mayo de 2013, mediante Oficio 2013211394, reiterando que la Resolución 2284 de 2012 había sido demandada ante el Consejo de Estado y que dicha situación impedía el registro y la ejecución de la misma. En tercer término dijo que no se podía acceder a la solicitud del accionante en virtud de lo dispuesto por el numeral 3 del Artículo 53 de la Ley 160 de 1994, que señala que en contra de las decisiones de extinción de dominio procede el recurso de reposición dentro de los cinco días siguientes, indicando la misma norma que *“durante los quince días siguientes a su ejecutoria permanecerá en suspenso la ejecución de la resolución que dicte el Instituto, con el objeto de que los interesados soliciten en dicho término la revisión de la providencia”*.

La accionada INCODER le solicitó al Despacho declarar la improcedencia de la acción en virtud del hecho superado, bajo dos argumentos: En primer lugar, que el derecho de petición ya había sido satisfecho por medio del Oficio de mayo 24 de 2013, y en segundo término, que para la fecha de la respuesta se encontraba en trámite ante el Consejo de Estado, la demanda de revisión contra la Resolución 2284 de 2012, por lo que *“no es posible efectuar el registro de la misma como lo solicita el accionante, pues será el juez natural y de conocimiento de dicha acción, quien deberá pronunciarse al respecto de lo solicitado por los accionantes”*.

3.2. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural¹²

Mediante escrito de julio 3 de 2013, el Ministerio dio respuesta a la vinculación que le hiciera al Despacho, solicitando expresamente *“que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural debe ser desvinculado de la presente acción de tutela”*.

En este sentido planteó la falta de legitimación por pasiva, señalando que *“el Ministerio que represento tiene como objeto formar, coordinar y adoptar políticas, planes, programas y proyectos del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, los cuales son ejecutados a través de sus entidades vinculadas y/o adscritas, como ocurre en el caso del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER y de la Unidad de Restitución de Tierras.”*

“Por lo anterior se considera que este Ministerio carece de legitimación en la causa por pasiva, para responder en el presente asunto, en razón a

¹² Folios 220 a 223 Cuaderno Original

que las pretensiones de la parte accionante se encuentran actualmente en cabeza de las entidades INCODER y la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, correspondiendo a entes gubernamentales con personería jurídica, autonomía administrativa, y presupuestal y patrimonio propio”.

3.3. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas¹³

Esta entidad mediante documento de julio 4 de 2013 solicitó al Juzgado Quinto su desvinculación del proceso y en su defecto, negar las pretensiones formuladas por los accionantes.

Como argumento central señaló que *“no contamos ni se evidencia derecho de petición alguno que se haya radicado ante esta entidad y sobre el cual se nos solicita se dé una respuesta; así mismo y luego de dar lectura al contenido del escrito de tutela se evidencia claramente que las pretensiones de los accionantes se ligan exclusivamente a una decisión que se encuentra en manos del INCODER”*.

Además de referirse a la falta de legitimación por pasiva y la solicitud de desvinculación, el escrito de la Unidad hizo algunas observaciones acerca de la inscripción de las víctimas dentro del Registro Único de Población Desplazada, señalando que había sido solicitada la desvinculación de algunas de ellas, que dicho trámite se estaba surtiendo y que *“ha resultado dispendioso y complejo pero que en la actualidad prosigue”*.

3.4. El Ministerio del Interior¹⁴

El 8 de julio de 2013 el Ministerio del Interior radicó un escrito en el que fijaba su posición frente a la tutela de la referencia. Al igual que lo hicieran el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, solicitó su desvinculación del proceso. Específicamente dijo: *“Respetuosamente le solicito a su Honorable despacho, decretar la improcedencia de la Tutela en relación con el Ministerio del Interior, habida cuenta que se presentó el fenómeno jurídico de falta de legitimación en la causa por pasiva, conforme los argumentos expuestos en precedencia”*.

¹³ Folios 234 a 237 Cuaderno Original

¹⁴ Folios 238 a 244 Cuaderno Original

3.5. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, antes Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional¹⁵

Mediante escrito de julio 8 de 2013, el Departamento Administrativo fijó su posición alrededor de la solicitud de amparo, alegando también la falta de legitimación por pasiva y su desvinculación del proceso, en tanto que “las pretensiones de atención a población víctima de la violencia, son funciones que luego de la transformación institucional de Acción Social no quedaron en cabeza del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social –DPS-, sino en cabeza de la *“Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, entidad con personería administrativa (sic) y autonomía administrativa quien es la llamada a pronunciarse sobre las pretensiones de la accionante”*”.

4. Pruebas que obran en el expediente previas al trámite de Revisión de Tutela

De conformidad con lo allegado al expediente antes del trámite de revisión ante la Corte Constitucional, se tiene:

4.1. Documento original del Certificado de Existencia y Representación Legal de la entidad sin ánimo de lucro denominada “Asociación de Campesinos de Buenos Aires” ASOCAB, expedido el 25 de julio de 2012 por la Cámara de Comercio de Magangué¹⁶.

4.2. Copia simple del informe de visita practicado por un funcionario ingeniero Agrónomo del INCODER en el que se consignó expresamente que los predios Las Pavas, Peñaloza y Si Dios quiere, son aptos para adelantar programas de Reforma Agraria¹⁷.

4.3. Copia simple del Memorando de fecha enero 31 de 2011 de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, por medio del cual el Director Técnico de Atención a la Población Desplazada se permitió *“relacionar las personas que aparecen en el Registro Único de Población Desplazada de la Comunidad de Las Pavas, Jurisdicción del municipio del Peñón en el departamento de Bolívar incluidas desde el veintinueve (29) de Septiembre de 2009”*¹⁸.

¹⁵ Folios 245 a 247 Cuaderno Original

¹⁶ Folios 22 a 26 Cuaderno Original

¹⁷ Folios 27 a 39 Cuaderno Original

¹⁸ Folios 42 a 65 Cuaderno Original

4.4. Copia simple de la Resolución No. 2284 de noviembre 14 de 2012, proferida por el Instituto de Desarrollo Rural INCODER, por medio de la cual se dispuso entre otras cosas, *“declarar extinguido en favor de La Nación, el derecho de dominio privado y los demás derechos reales constituidos a favor de cualquier persona natural o jurídica existentes sobre la totalidad del predio rural denominado (...)”* “Peñaloza”, “Si Dios Quiere” y “Pavas”¹⁹.

4.5. Copia simple de la Resolución No. 166 de febrero 8 de 2013, *Por la cual se resuelve el recurso de reposición presentado contra la Resolución No. 2284 de noviembre de 2012 que extinguió el derecho de dominio*, que fue formulado por APORTES SAN ISIDRO S.A.S., que en la parte resolutive dispuso *“Deniéguense las súplicas de la reposición y en consecuencia confírmese en todas sus partes la Resolución No. 2284 del 14 de noviembre de 2012 (...)”*²⁰.

4.6. Copia simple del Informe de Riesgo No. 023-12, de Inminencia; para el Corregimiento Buenos Aires del municipio El Peñón en el departamento Bolívar, para proteger la población civil que habita en el predio las Pavas, de fecha octubre 3 de 2012, suscrito por el Defensor Delegado para la Prevención del Riesgo de Violaciones de los Derechos Humanos y DIH en el marco de la Sentencia T-025 de 2004, en respuesta al Auto 219/11, *“Análisis y valoración de la política pública de retornos y reubicaciones”* rendido por la DEFENSORÍA DELEGADA PARA LOS DERECHOS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA, de agosto de 2012²¹.

4.7. Copia simple del Acta No. 001, de octubre 11, del Subcomité Ampliado de Justicia Transicional, de la Alcaldía Municipal de El Peñón, por el que se acordaron acciones tendientes al cumplimiento de la sentencia que ampara la posesión de los campesinos del predio las Pavas y se compulsan copias a la Fiscalía de las conductas denunciadas que revistan el carácter de delitos²².

4.8. Documento original de julio 4 de 2013, por medio del cual el INCODER, da contestación a la acción de tutela formulada por los señores de ASOCAB, solicitando la negativa del amparo por la existencia de hecho superado y por improcedencia de la acción de tutela²³.

¹⁹ Folios 68 a 114 Cuaderno Original

²⁰ Folios 115 a 139 Cuaderno Original

²¹ Folios 142 a 168 Cuaderno Original

²² Folios 175 a 183 Cuaderno Original

²³ Folios 211 a 218 Cuaderno Original

4.9. Documento original de julio 3 de 2013, por medio del cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural solicitó ser desvinculado del trámite de la Acción de tutela²⁴.

4.10. Documento original de julio 4 de 2013 de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, por medio del cual solicita ser desvinculada del trámite de la acción de tutela²⁵.

4.11. Documento original de julio 8 de 2013 proveniente del Ministerio del Interior, por medio del cual solicita se declare la improcedencia de la acción de tutela en contra del Ministerio, por falta de legitimación por pasiva²⁶.

4.12. Documento original de julio 8 de 2013, proveniente del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, por medio del cual solicita su desvinculación del trámite de la acción de tutela²⁷.

5. Actuaciones y pruebas decretadas y allegadas en sede de Revisión al Despacho del Magistrado JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

5.1. La Sala de Selección de Tutelas Número Diez, mediante Auto de octubre 31 de 2013, dispuso en el numeral segundo de la parte resolutive, *“ACEPTAR las insistencias para revisión de las sentencias de tutela dictadas dentro de los expedientes (...) T-4.053.634 Actor: Asociación de Campesinos de Buenos Aires – ASOCAB”*, disponiendo igualmente en el numeral séptimo de la parte resolutive que *“De acuerdo con el sorteo realizado en la sesión correspondiente, REPARTIR de la siguiente forma los expedientes seleccionados para revisión: (...) MAGISTRADO JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB (...) T-4.053.634 Actor: Asociación de Campesinos Buenos Aires – ASOCAB(...)”*²⁸.

5.2. Mediante Auto de marzo 5 de 2014 el Despacho del Magistrado Sustanciador Jorge Pretelt Chaljub, quien formaba parte de la Sala Séptima de Revisión de Tutelas, conformada además por los Magistrados Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva, tomó siete decisiones alrededor del expediente que le había sido asignado²⁹, así:

²⁴ Folios 220 a 223 Cuaderno Original

²⁵ Folios 234 a 237 Cuaderno Original

²⁶ Folios 238 a 244 Cuaderno Original

²⁷ Folios 245 a 247 Cuaderno Original

²⁸ Folios 5 a 10 Cuaderno de Revisión 1

²⁹ Folios 14 a 19 Cuaderno de Revisión 1

- VINCULAR a la Sociedad APORTES SAN ISIDRO S.A.S. al trámite de la acción de tutela.

- VINCULAR al CONSEJO DE ESTADO al trámite de la acción de tutela.

- OFICIAR al Consejo de Estado para que REMITA a la Corte copia completa del expediente correspondiente a la Acción de Revisión ejercida por la Sociedad APORTES SAN ISIDRO S.A.S. contra INCODER, con ocasión del Proceso Agrario de Extinción de Dominio que culminó con las Resoluciones 2284 de 2012 y 0166 de 2013 (i) y una certificación del estado actual de dicho proceso (ii).

- OFICIAR a la FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN, para que REMITIERA a la Corporación: Un informe acerca de las investigaciones penales que se adelantaren alrededor el desplazamiento forzado del que fueron víctimas los miembros de ASOCAB (i) y la copia de los expedientes en que consten las respectivas investigaciones (ii).

- OFICIAR a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS y al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, para que REMITIERAN: Un informe en el que se señalara qué miembros de ASOCAB se encuentran “en la actualidad” inscritos en el Registro Único de Víctimas (i), y un informe sobre el estado actual del proceso de exclusión del registro tramitado en contra de los accionantes (ii).

- SOLICITAR a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, que realizaran una visita a la Comunidad Accionante y elaboraran un informe acerca de su situación actual “*en materia de seguridad y garantía de otros derechos fundamentales*”.

- SUSPENDER los términos de manera indefinida.

5.3. Con ocasión de lo dispuesto en el Auto de marzo 5 de 2014 y del decreto de pruebas, la emisión de oficios y la solicitud de informes, fueron allegados los siguientes documentos:

5.3.1. Documento original que contiene el Oficio DNF No. 09117 de marzo 18 de 2014, suscrito por la Fiscal Asesora Dirección Nacional. Coordinadora Grupo de Tierras de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, conforme al cual se precisa que a marzo 18 de 2013 habían

sido abiertas 22 investigaciones relacionadas con *“la problemática de la Asociación de Campesinos Buenos Aires – ASOCAB por el predio las Pavas, estando todas en la etapa de “Indagación”*³⁰.

5.3.2. Copia simple de siete cuadernos remitidos por la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN el 19 de marzo de 2014, que corresponden a las copias simples del Expediente 8583, que adelantó investigaciones respecto de las partes vinculadas a esta acción de tutela. Igualmente fueron allegadas copias simples relacionadas con el desarrollo de trece noticias criminales, remitidas por el Fiscal 39 de San Martín de Loba el 19 de marzo de 2014³¹.

5.3.3. Documento de contestación del requerimiento de marzo 12 de 2014 del DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, conforme al cual la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica señala que *“no cuento con la asignación presupuestal ni con la delegación de funciones para dar cumplimiento a las órdenes judiciales proferidas dentro de las acciones de tutela iniciadas en contra de la entidad”*, solicitando su desvinculación del trámite de la acción de tutela³².

5.3.4. Documento suscrito por la Sociedad APORTES SAN ISIDRO S.A.S., por intermedio de apoderado, junto con sus anexos, con fecha de presentación 21 de marzo de 2014, quien se pronunció puntualmente alrededor de la solicitud de amparo hecha por los accionantes, así³³:

i. Respecto de los hechos narrados por los accionantes anteriores a la compra de los inmuebles, dijo que tales hechos *“no le constan a APORTES SAN ISIDRO S.A.S., habida cuenta que sólo adquirió los predios el 10 de marzo de 2007”*. Sin embargo señaló que no podían tenerse por ciertos los hechos sobre el desplazamiento forzado; que la resolución de inicio de las diligencias de extinción de dominio es de noviembre 11 de 2008, pero que tan solo se registró el 15 de julio de 2011; que el abandono de los predios por parte del Señor Escobar durante la década de los noventa no existió, sino que simplemente retiró el ganado que tenía; que en 2006 el señor Escobar presentó acciones de policía en contra de los señores de ASOCAB; que el predio estaba a la venta desde 2004 y que *“en ese entonces no se evidenció actividad alguna por parte de terceros ajenos al propietario”*.

³⁰ Folios 30 a 37 Cuaderno de Revisión 1

³¹ La totalidad de estos cuadernos y documentos obran como anexos al Cuaderno Original y a los Cuadernos de Revisión 1 y 2

³² Folios 38 a 41 Cuaderno de Revisión 1

³³ Folios 50 a 74 Cuaderno de Revisión 1

ii. Respecto de los hechos posteriores a la adquisición de los predios por parte de APORTES SAN ISIDRO S.A.S., indicó que es cierto que el 11 de noviembre de 2011 la Fiscal Quinta de la Unidad de Desplazamiento y Desaparición Forzada de la Fiscalía de Cartagena, archivó las diligencias de investigación por el delito de desplazamiento forzado adelantado sobre los miembros de ASOCAB, y que el representante legal de ASOCAB había sido en el pasado empleado de Jesús Emilio Escobar Fernández. En este sentido APORTES SAN ISIDRO S.A.S. sostiene que las personas de ASOCAB no son víctimas.

iii. Respecto de los hechos relacionados con el proceso de extinción de dominio de los predios, la Sentencia T-267 de 2011 de la Corte Constitucional, la Resolución 2284 de 2012 del INCODER sobre extinción de dominio y la violación del debido proceso a la población desplazada, dijo que *“los hechos son ciertos”*, pero que la apoderada de ASOCAB omitió suministrar información relevante a la Corte Constitucional, relacionada con: Que a comienzos de 2009 había acontecido una invasión en los predios de propiedad de APORTES SAN ISIDRO S.A.S.; que la Inspección de Policía de El Peñón, Departamento de Bolívar expidió las Resoluciones 002 y 003 de febrero de 2009, amparando la posesión de la Empresa APORTES SAN ISIDRO S.A.S.; que en contra de esos actos administrativos se había tramitado una solicitud de nulidad que había sido negada.

iv. En lo que tuvo que ver con la Sentencia T-267 de 2011, del amparo allí concedido y de las ordenes dispuestas en el fallo, APORTES SAN ISIDRO S.A.S. insistió en que la Corte Constitucional no amparó campesinos, sino *“falsos desplazados”* y que la Corte Constitucional ordenó seguir adelante con el procedimiento administrativo de extinción del dominio, respetando el derecho al debido proceso.

v. La *“situación actual de la comunidad”* también fue objeto de pronunciamiento. Acerca de esto, la Empresa volvió a insistir en que los señores de ASOCAB no son víctimas y no fueron desplazados, señalando además que desde la fecha en la que adquirió los predios, los ha venido explotando pese a *“las acciones de hecho promovidas por Asocab”*, *“cumpliendo así la función social ordenada por la Carta Fundamental”*.

vi. La condición de desplazados de los miembros de ASOCAB fue cuestionada por APORTES SAN ISIDRO S.A.S. Como fundamento de su afirmación, remitió al Auto proferido por la Fiscal Quinta Especializada de Cartagena de noviembre 11 de 2011, en el que según la Empresa, se concluyó que no había prueba del abandono de la tierra por

su propietario; *“que en ningún momento las familias residentes del Corregimiento Buenos Aires han sido objeto de actos violentos”*, que el Señor Payares Guerrero había sido trabajador de la finca y que miembros de ASOCAB habían sido denunciados ante la Inspección de Policía de El Peñón, por perturbación a la propiedad.

vii. Respecto de la solicitud de amparo y la eventual violación del derecho fundamental al debido proceso, por la falta de registro de la Resolución de extinción de dominio en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, APORTES SAN ISIDRO S.A.S. dijo que la posición asumida por el INCODER era correcta, en tanto que el numeral 3 del artículo 53 de la Ley 160 de 1994 impedía dicho registro, que *“en este caso INCODER, se limitó a acatar la ley que le impone el deber de cumplir la norma”*, y que si esa entidad hubiese ordenado la inscripción y registro de la extinción de dominio, entonces sí habría violado el debido proceso administrativo.

viii. La entidad también se pronunció respecto de los fallos de instancia proferidos durante el trámite de la tutela, señalando que *“Consideramos plenamente acertados los pronunciamientos y decisiones adoptadas por despachos judiciales”*, transcribiendo extensos pasajes de las providencias. Adicionalmente dijo que si bien la Empresa no había sido vinculada durante las instancias, las decisiones adoptadas no la habían afectado y que la Corte Constitucional *“en su acertado juicio”* sí había hecho la vinculación.

5.3.5. Respecto de los elementos jurídicos y procesales de la acción de tutela y la defensa de los intereses de APORTE SAN ISIDRO S.A.S., la posición de la Empresa fue la siguiente:

i. En primer lugar planteó la falta de legitimación por activa de ASOCAB para proponer la acción de tutela. Dijo que en el procedimiento administrativo agrario de extinción del dominio las partes son el INCODER y el particular que haya dado lugar a la extinción. Dentro de esta perspectiva, ASOCAB tan solo sería *“un tercero interesado en las resultas del proceso”* que simplemente *“tendría una expectativa de que le sean adjudicados unos predios”*, pero que no es titular de ningún derecho fundamental en el caso concreto, razón por la cual carecería de legitimación por activa. También dijo que *“La condición de desplazado que alega, tendrá que demostrarlo en un proceso diferente del que se adelanta en el Consejo de Estado (sic)”*.

ii. En segundo término insistió en que en el presente caso *“no existe vulneración o amenaza a un derecho constitucional fundamental, según*

lo expuesto en este escrito y conforme a los fallos de primera y segunda instancia”.

iii. Como tercera cuestión, APORTES SAN ISIDRO S.A.S. abordó el tema de la subsidiariedad de la acción de tutela, recordando que esta únicamente procede cuando no existe un medio eficaz de defensa, que el accionante tiene la obligación de agotar tales medios y que tan solo procede como mecanismo transitorio, en las situaciones de perjuicio irremediable. Respecto del caso concreto dijo que no se configuraba la situación de perjuicio irremediable y que el accionante contaba con otros medios de defensa como *“el señalado en el artículo 22 del Decreto 1465 de 2013, o acudir a los jueces en el marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”.*

iv. Dentro del anterior contexto APORTES SAN ISIDRO S.A.S. se opuso a las prensiones formuladas en la acción de tutela, solicitándole a la Corte Constitucional que confirmara los fallos de primera y segunda instancia proferidos durante el trámite del amparo.

v. Finalmente APORTES SAN ISIDRO S.A.S. allegó los siguientes documentos: Copias simples de documentos contenidos en la investigación adelantada por la Fiscalía General de la Nación, que culminó con el archivo de las diligencias iniciadas por el delito de desplazamiento forzado; la copia de la declaración rendida por un ciudadano bajo juramento ante Notario público y la Copia del Acta de visita especial de la Procuraduría General de la Nación, a propósito de la investigación adelantada por la Fiscalía Quinta Especializada de Cartagena por el delito de desplazamiento forzado.

5.3.6. Oficio No. C 2014 0476, de marzo 13 de 2014, proveniente del CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, junto con sus anexos³⁴, por medio del cual se pone a disposición de la Corte Constitucional una certificación del estado actual de trámite del Expediente No. 46699 (110001032600020130004401), así como las copias informales del mismo.

5.3.7. Documento original de **marzo 13 de 2014**, suscrito por la Secretaria de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del CONSEJO DE ESTADO, que certificó lo siguiente: *“Que se encuentra radicada ante esta Corporación la acción de revisión*

³⁴ Folio 226 para el Oficio, Folio 227 para la certificación sobre la existencia y el estado del proceso; y Folios 228 a 437 para los anexos Cuaderno de Revisión 1

contra las resoluciones 2284 del 14 de noviembre de 2012 y 0166 del 08 de febrero de 2013 con relación a los predios denominados Las Pavas, Peñalosa y Si Dios lo Quiere, bajo el No. 11001-03-26-000-2013-00044-01 (46699). Actor: APORTES SAN ISIDRO SAS – ASI SAS, contra INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – INCODER, asignado por reparto al despacho de la doctora Olga Mélida Valle De La Hoz; actualmente el proceso se encuentra pendiente de fijar nueva fecha para llevar a cabo audiencia inicial”³⁵. De acuerdo con los documentos anexos, la demanda de revisión fue radicada el 8 de abril de 2013.

5.3.8. Documento original que contiene un *amicus curiae*, radicado el 29 de julio de 2014 ante la Corte Constitucional por la CLÍNICA JURÍDICA SOBRE DERECHO Y TERRITORIO DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA³⁶, que contiene el *concepto jurídico* de esa entidad respecto de dos procesos: de la acción de inconstitucionalidad que en ese momento tramitaba la Corte Constitucional bajo el número de Expediente D-9344, que sería resuelta mediante la Sentencia C-623 de 2015 y que dio lugar a declaratorias de inexecutable parcial de los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994 con efectos retroactivos; y de la presente acción de tutela que se revisa bajo el número de Expediente T-4053634.

5.3.9. Copia informal de la Resolución No. 17399F de octubre 24 de 2013 de la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, *Por la cual se resuelve el Proceso Administrativo de Exclusión en el Registro Único de Población Desplazada, hoy Registro Único de Víctimas de la Asociación Campesinos de Buenos Aires ASOCAB*³⁷, que en el artículo primero de la parte resolutive dispuso:

“ARTÍCULO PRIMERO: MANTENER, la INCLUSIÓN, de las siguientes personas, en el Registro Único de Víctimas y LEVANTAR la RESTRICCIÓN, conforme a las razones señaladas en la parte motiva de la presente resolución: (...)” (fueron relacionados los nombres de 462 personas, correspondientes a 124 familias)

De conformidad con la parte considerativa del acto administrativo, se dispuso mantener la inclusión de esas personas dentro del Registro Único de Víctimas – RUV “*toda vez que es viable jurídicamente atendiendo al principio de buena fe y dado que su situación se enmarca en lo previsto*

³⁵ Folio 227 Cuaderno de Revisión 1

³⁶ Folios 439 a 451 Cuaderno de Revisión 1

³⁷ Folios 482 a 512 Cuaderno de Revisión 1

dentro de los artículos 1º. De la Ley 387 de 1997 y 158 de la Ley 1448 de 2011”³⁸.

5.3.10. Oficio No. 1110-450000011-75858/14- de abril 30 de 2014, de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, que entre sus anexos contiene el “Informe de visita Predios la Pavas, Peñaloza y Si Dios quiere”³⁹. De acuerdo con el mismo, la visita fue practicada el 26 de mayo de 2014, debido a que *“la aprobación por el Grupo de Viáticos se dio solo hasta el día 21 de marzo de 2014”*.

El *“informe”* consta de ocho folios escritos a mano y de 16 fotografías que no permiten referenciar ningún lugar específico. En ellas aparecen unas lanchas en algún río que no se identifica; la *“Estación Regidor”* de la Policía Nacional de algún corregimiento o municipio que tampoco se identifica; unos paisajes, algunos potreros, unos corrales, unas construcciones en zonas rurales que tampoco se precisan; se registraron imágenes de algunas personas, al parecer policías, servidores públicos y campesinos, sin que se los individualice o identifique. El *“informe”* no señala ni demarca el lugar de la visita, no identifica ninguno de los tres predios que eran objeto de la visita (Las Pavas, Peñaloza, Si Dios quiere) y desarrolla la actividad desde impresiones, conversaciones o entrevistas a algunas personas, individualizadas por nombres o por oficios.

De acuerdo con el texto, los señores de ASOCAB tienen una *“guarida”* o un *“cambuche”* (tales las expresiones empleadas, las que además fueron usadas como equivalentes), que está cerca a la *“sede”* de APORTES SAN ISIDRO S.A.S. Allí se consigna que los miembros de ASOCAB transitan diariamente por el predio, que desarrollan labores agrícolas allí, que duermen en el predio, que se trata de numerosas familias, que algunas de ellas viven en el corregimiento Buenos Aires y que sus hijos son ayudados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

El acta de la visita habla de querellas de policía por perturbación a la posesión, sin precisar más y señala que había tensiones por un portón, del que no hay fotografía. Igualmente transcribe entrevistas, entre las que se da especial valor a la realizada al Señor MARIO MÁRMOL MONTERO, miembro de la Empresa de seguridad de APORTES SAN ISIDRO S.A.S., respecto de quien la Fiscalía General de la Nación adelanta numerosas investigaciones penales, por la eventual comisión de

³⁸ Folio 504 Cuaderno de Revisión 1

³⁹ Folios 514 a 532 Cuaderno de Revisión 1

numerosos delitos en contra de los miembros de la Asociación⁴⁰. Según el mismo documento “*en términos generales tienen paz*”.

5.3.11. Documento original que contiene un segundo *amicus curiae*, radicado el 30 de abril de 2015 ante la Corte Constitucional por la CLÍNICA JURÍDICA SOBRE DERECHO Y TERRITORIO DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA⁴¹, conformado por dos documentos: el texto del *amicus curiae* (i) y la copia de una denuncia penal por el delito de desplazamiento forzado “*y los que este despacho considere en la investigación*”, formulada por intermedio de apoderado, en contra de numerosas personas allegadas a APORTES SAN ISIDRO S.A.S., entre ellas, el Gerente de la empresa, el Abogado de la misma, el Administrador de dos fincas y el Jefe de Seguridad Mario Mármol Montero, principal entrevistado en el Informe de la Procuraduría General de la Nación, entre otras (ii).

El texto del *amicus curiae* contiene un segundo *concepto jurídico* respecto de la acción de inconstitucionalidad que en ese momento tramitaba la Corte Constitucional en contra de algunos pasajes de los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994, que sería resuelta mediante la Sentencia C-623 de 2015, destacando la trascendencia del fallo, su importancia a cerca de los derechos de la población desplazada, haciendo especial énfasis en los procesos históricos de discriminación padecidos por los campesinos en Colombia, con especial referencia a la Declaración de los Derechos Campesinos – Hombres y Mujeres, un documento internacional de 2009.

5.3.12. Oficio 4095 – 00359 – 14, de abril 2 de 2014 de la DEFENSORÍA DEL PUEBLO, que contiene el informe de la visita realizada los días 19, 20, 21 y 22 de marzo de 2014 a los predios Las Pavas, Peñaloza y Si Dios quiere, que tiene dos anexos: una memoria USB, que contiene el registro visual y documental de la visita (i) y el informe escrito de la visita, consignado en un texto de 21 páginas (ii)⁴².

El informe lleva por título “*Situación en materia de seguridad y otros derechos fundamentales de la Asociación de Campesinos de Buenos Aires (ASOCAB). Retorno Las Pavas*” y consiste en un documento que

⁴⁰ Sobre el punto ver nuevamente, el Informe de la Fiscalía General de la Nación de fecha marzo 18 de 2014, que obra entre los Folios 17 y 24 del Cuaderno de Revisión 1. En el expediente obra un segundo informe de la Fiscalía General de la Nación, que amplía y documenta el número de denuncias y de investigaciones penales que se siguen en contra de personas allegadas y pertenecientes a APORTES SAN ISIDRO S.A.S., así como en contra de miembros de los cuerpos de seguridad de la misma sociedad. Ver Folios 49 a 65 Cuaderno de Revisión 2

⁴¹ Folios 534 a 580 Cuaderno de Revisión 1

⁴² Folios 582 a 603 del Cuaderno de Revisión 1

contiene el informe y cuatro anexos. El informe tiene tres capítulos. El primero de ellos trae las observaciones generales del caso, el segundo las conclusiones y recomendaciones, y el tercero, que va de la página 9 a 12 hace el análisis de la situación de los derechos de la Comunidad.

Fueron visitados y evaluados 14 predios, siendo tres de ellos (Las Pavas, Peñaloza y Si Dios quiere) sometidos a extinción de dominio, y los demás, a procesos de clarificación de la propiedad, los que en conjunto suman 2.675 hectáreas. La población concernida fue demarcada: los miembros de ASOCAB, 123 familias, todos ellos incluidos en el Registro de Población Desplazada desde el 29 de septiembre de 2009, todos ellos en situación de riesgo.

El informe registra desde el año 2013 actos sucesivos de amenazas, agresiones e intimidaciones, con acciones concretas que incluyen amenazas a personas, violencia física y verbal, intimidación con armas de fuego, destrucción de cultivos, quema de lugares de vivienda, matanza de animales y judicialización de los líderes comunales, con violación manifiesta el artículo 12 de la Constitución que establece el derecho fundamental a la integridad personal y proscribire la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes.

El documento contiene la reconstrucción de los sucesivos actos de desplazamiento forzado y de las numerosas acciones de retorno, siendo la última de ellas la desarrollada desde 2011, con ocasión del amparo concedido por medio de la Sentencia T-267 de 2011 de la Corte Constitucional, registrando además la ausencia de un plan de retorno consistente, en el que deben participar autoridades públicas de distintos niveles, lo que aumenta la vulnerabilidad, el abandono y los riesgos que padece la comunidad.

El texto, que documenta la violación de derechos a los miembros de ASOCAB, hace numerosas advertencias alrededor de los siguientes puntos: riesgo inminente de mayores violaciones de los derechos fundamentales, inseguridad alimentaria a la comunidad y los residentes en Buenos Aires; pauperización de las condiciones de vivienda, salud y comunicación; el despliegue de actividades hostiles y de destrucción de la comunidad de ASOCAB.

El retorno y los derechos fundamentales asociados a él, son el tema central del informe, que denuncia la precariedad del acompañamiento oficial, la indefensión de las familias de ASOCAB frente a las agresiones de las personas vinculadas a APORTES SAN ISIDRO S.A.S., el incumplimiento de las órdenes de la Sentencia T-267 de 2011 y los

riesgos reales de daños y violaciones de los derechos fundamentales de mayor magnitud.

5.3.13. Documento original que contiene un tercer *amicus curiae*, radicado el 1 de abril de 2014 ante la Corte Constitucional por la CLÍNICA JURÍDICA SOBRE DERECHO Y TERRITORIO DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA⁴³, que contiene los conceptos y posiciones jurídicas iniciales de esa Clínica, respecto de la acción de tutela contenida en este expediente. La Sala deja constancia que los contenidos de este documento han sido integrados a los *amicus curiae* de julio 29 de 2014 y abril 30 de 2015, precisando que la incorporación de este tercer documento no correspondió a la secuencia cronológica adecuada dentro del Expediente.

5.3.14. Documento original obrante en 16 folios, suscrito por el apoderado judicial de APORTES SAN ISIDRO S.A.S. radicado en la Secretaría de la Corte Constitucional el 1 de abril de 2014, por el que “*damos alcance*” al escrito que esa misma empresa radicara “el 21 de los corrientes (sic)”⁴⁴. En este documento la Empresa precisa “Elementos de juicio que desvirtúan la condición de población desplazada de los miembros de ASOCAB”. Adicionalmente se allegan una serie de documentos anexos y tres C.D.⁴⁵, suscritos por dos señores que señalaron ser periodistas.

6. Actuaciones y pruebas decretadas y allegadas en sede de Revisión al Despacho del Magistrado ALBERTO ROJAS RÍOS

6.1. Mediante Auto 296 de julio 22 de 2015⁴⁶, la Sala Plena de la Corte Constitucional decidió “**DECLARAR** que en el proceso de tutela T-4.053.634 promovida por la Asociación de Campesinos de Buenos Aires (ASOCAB) contra INCODER, el Magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub se encuentra incurso en la causal de impedimento establecida en el numeral 1 del artículo 56 de la Ley 906 de 2004, y en consecuencia se acepta el impedimento formulado”, ordenando el mismo Auto, “Remitir el Expediente T-4.053.634 al Despacho del Magistrado Alberto Rojas Ríos a efectos de que elabore la correspondiente ponencia”.

6.2. Mediante Auto de julio 14 de 2016⁴⁷, el Despacho del Magistrado Sustanciador Alberto Rojas Ríos, tomó ocho decisiones alrededor del

⁴³ Folios 620 a 631 Cuaderno de Revisión 1

⁴⁴ Folios 632 a 647 Cuaderno de Revisión 1

⁴⁵ Folios 648 a 683 Cuaderno de Revisión 1

⁴⁶ Folios 685 a 691 Cuaderno de Revisión 1

⁴⁷ Folios 1 al 9 Cuaderno de Revisión 2

expediente que le había sido asignado por el impedimento del Magistrado Pretelt Chaljub, así:

- VINCULAR a la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS – ANT, al trámite de la acción de tutela.

- VINCULAR a la AGENCIA DE DESARROLLO RURAL – ADR, al trámite de la acción de tutela.

- OFICIAR al CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, para que REMITA a la Corte copia de las actuaciones surtidas desde el 13 de marzo de 2014, dentro del Expediente No.11001-03-26-000-2013-00044-01 (46699), Acción de revisión. Asuntos agrarios, donde figura como demandante la Sociedad APORTES SAN ISIDRO S.A.S. y como demandado el INCODER (i) y una certificación del estado actual de dicho proceso (ii).

- OFICIAR a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, para que remitiera: Un informe acerca de las solicitudes, trámites y procesos de inclusión o exclusión de los miembros y de las familias de ASOCAB del Registro Único de Víctimas – RUV, precisando si se trata de víctimas individuales o colectivas (i), y copia de los actos administrativos expedidos por la entidad, relacionados con la inclusión, la exclusión o el mantenimiento de la calidad de víctimas de los miembros y familias de ASOCSAB (ii).

- OFICIAR al INCODER en Liquidación, para que remitiera a la Corporación un informe acerca del estado actual del proceso de liquidación (i), un informe relacionado con la distribución y reasignación de las funciones trasladadas a la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS – ANT, y a la AGENCIA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL - ADR, precisando las funciones de cada una de ellas (ii), y un informe en el que se precisara, cuál de las tres entidades es la encargada de seguir conociendo, ejerciendo la representación y decidiendo alrededor del Expediente No.11001-03-26-000-2013-00044-01 (46699), Acción de revisión. Asuntos agrarios, donde figura como demandante la Sociedad APORTES SAN ISIDRO S.A.S. y como demandado el INCODER; y cuál de las tres entidades es la encargada de atender las reclamaciones o los derechos de petición que eleven los miembros de ASOCAB o sus representantes en relación con el proceso de extinción de dominio del predio Las Pavas.

- OFICIAR a la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, para que remitiera a la Corporación, un informe que actualice las informaciones remitidas por Oficio DNF 09117 de marzo 18 de 2014, acerca del curso de las investigaciones adelantadas por el presunto delito de desplazamiento forzado del que fueron víctimas los miembros de ASOCAB (i), y un informe cerca de la existencia de nuevas denuncias e investigaciones que hayan surgido con posterioridad al 18 de marzo de 2014 (ii).

- OFICIAR a la SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA, para que remitiera a la Corporación, una certificación acerca de si ha sido registrada o se encuentra sometida a vigilancia la Empresa de Seguridad de APORTES SAN ISIDRO S.A.S. (i), copia de los documentos de registro de dicha Empresa, en caso de existir (ii) y un informe acerca de si a dicha Empresa le han sido abiertas investigaciones, el resultado de las mismas, y las copias de los documentos en los que hayan sido consignadas (iii).

- OFICIAR a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN – UNP, para que remitiera a la Corporación, un informe acerca de si han sido aprobadas medidas de protección en favor de los directivos de ASOCAB, de sus miembros, o si han sido solicitadas esa clase de medidas (i) y la remisión de los actos administrativos que hayan asignado tales medidas d protección (ii).

6.3. Con ocasión de lo dispuesto en el Auto de julio 14 de 2016 y del decreto de pruebas, la emisión de oficios y la solicitud de informes, fueron allegados los siguientes documentos, que obran como pruebas dentro del expediente:

6.3.1. Documento original que contiene el Oficio 202162101069 de julio 27 de 2016, suscrito por el jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS – ANT⁴⁸, en el que al referirse a la transición entre el INCODER y la ANT, precisa que *“aún no hemos recibido los expedientes ni conocemos la situación actual del proceso o expediente de la tutela”*⁴⁹.

La entidad menciona que mediante el Decreto 2363 de 2015 el Gobierno Nacional creó la Agencia Nacional de Tierras – ANT, para que ejecutara la política social de la propiedad rural, gestionar el acceso a la tierra, promover la función social de la propiedad y disponer de los predios

⁴⁸ Folios 19 a 25 Cuaderno de Revisión 2

⁴⁹ Folio 25 Cuaderno de Revisión 2

rurales de propiedad de la Nación. Para el efecto fue también expedido el Decreto 2365 de 2015 que ordenó la supresión y liquidación del INCODER.

El Oficio de la ANT refirió el artículo 3 del Decreto 2365 de 2015 que le prohíbe al INCODER iniciar nuevas actividades, así como el artículo 4 del Decreto 2363, que señala las 29 funciones de la ANT, finalizando con la reproducción del artículo 16, donde se dispone que la representación jurídica de los procesos ya iniciados en contra o por parte del INCODER seguirá en cabeza de la entidad hasta que se liquide del todo y que cuando eso haya finalizado, el Gobierno determinará quien deba continuar con los procesos judiciales.

El documento termina señalando que *“La Agencia Nacional de Tierras – ANT se encuentra en transición y en proceso de planeación del empalme con el INCODER en liquidación, **quien tiene la custodia de la totalidad de los archivos, expedientes, software y aplicativos de la entidad**”*⁵⁰. (resaltado fuera de texto)

6.3.2. Documento original que contiene el Oficio No. 20162136554 de agosto 1 de 2016, suscrito por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del INCODER – en liquidación⁵¹, que consta de dos partes. En la primera se presenta el estado actual de liquidación de la entidad, desde seis áreas: la Coordinación administrativa y financiera, la Oficina Asesora Jurídica, la Coordinación de talento humano, la Coordinación de contratos, la Coordinación de gestión contable y la Coordinación de gestión documental. La Oficina Asesora Jurídica distribuye sus tareas desde cinco temas: Los procesos judiciales ordinarios, los procesos de pertenencia, las acciones de tutela, los procesos penales y los procesos de restitución de tierras, indicando que a la fecha del Oficio se cuenta con 341 fallos de restitución con órdenes a cargo del Instituto y en trámite de cumplimiento. Adicionalmente se precisa que ante la imposibilidad de continuar en la tarea misional por el proceso de liquidación, *“se viene informando a cada uno de los despachos judiciales de restitución de tierras, que una vez se inicie la operación de las Agencias, se podrá continuar con el cumplimiento de las órdenes judiciales a través de ellas”*⁵².

La segunda parte contiene el informe relacionado con la distribución y reasignación de funciones del INCODER hacia la ANT, y la ADR, indicando que de conformidad con el artículo 3 del Decreto 2365 de

⁵⁰ Folio 25 Cuaderno de Revisión 2

⁵¹ Folio 27 a 48 Cuaderno de Revisión 2

⁵² Folio 31 del Cuaderno de Revisión 2

2015, el Instituto no puede desarrollar ninguna actividad de su objeto misional, limitándose a los actos de liquidación.

El documento concluye señalando que *“En virtud de lo anterior y teniendo en consideración que las Agencias que sustituyeron al INCODER ya se encuentran en operación, a juicio de esta entidad, son estas las que asumen el ejercicio de las competencias fijadas en el acto de su creación; en la medida en que vaya avanzando el proceso de empalme y entrega de los expedientes misionales, avocarán conocimiento de los mismos, para reformar su trámite”*⁵³. (resaltado fuera de texto).

6.3.3. Documento original de un Oficio de fecha julio 25 de 2015, suscrito por el FISCALÍA TERCERA ESPECIALIZADA de la Dirección de Articulación de Fiscalías Nacionales Especializadas⁵⁴, donde se señala que en la actualidad se adelantan quince procesos penales en fase de investigación que “se relacionan con conductas penales ejecutadas en contra de integrantes de la Asociación de Campesinos de Buenos Aires, ASOCAB, con ocasión de la problemática de la Hacienda las Pavas”, asignados así: Doce procesos a la Fiscalía Tercera Especializada de Bogotá y tres procesos a la Fiscalía 34 Especializada, Derechos Humanos, con sede en Bucaramanga.

6.3.4. Copia simple del Oficio DS-22- No. 2575 de julio 28 de 2016, suscrito por la DIRECTORA SECCIONAL DE FISCALÍAS DE BOLÍVAR, que contiene dos anexos⁵⁵:

i. El Oficio DS-22-21-SSFSC-F.L. 39 No. 053-2016, fechado el 25 de julio de 2016, en San Martín de Loba, Bolívar, suscrito por la FISCAL 39 LOCAL de ese municipio, que refiere la existencia de nueve denuncias penales en fase de investigación, la mayoría de ellas formuladas en contra de personas vinculadas con APORTES SAN ISIDRO S.A.S.; así como cuatro nuevas denuncias penales formuladas en 2015, dos de ellas en contra de MARIO MARMOL MONTERO y otras personas vinculadas a APORTES SAN ISIDRO S.A.S. por los delitos de lesiones personales y daño en bien ajeno.

ii. Los oficios 225 de julio 27 de 2016, suscrito por el FISCAL SECCIONAL 58 de MOMPOX, y DS-22-21-SSFS No. 223 de julio 27 de 2016, suscrito por el FISCAL SECCIONAL 41 de MOMPOX, que dan cuenta de la existencia de cuatro denuncias penales en fase de

⁵³ Folio 48 Cuaderno de Revisión 2

⁵⁴ Folios 49 a 55 Cuaderno de Revisión 2

⁵⁵ Folios 56 a 65 Cuaderno de Revisión 2

indagación, tres de las cuales fueron formuladas por miembros de ASOCAB, figurando como denunciado en dos de ellas MARIO MARMOL MONTERO.

6.3.5. Documento original de julio 28 de 2016, suscrito por el Jefe de la Oficina Asesora de la SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA⁵⁶, junto con sus anexos, que acredita la serie de sanciones impuestas al departamento de seguridad de APORTES SAN ISIDRO S.A.S. y la negativa de renovación de la licencia de funcionamiento de la misma. Así se tiene:

i. Que mediante **Resolución 3223 de mayo 25 de 2011**, SUPERVIGILANCIA le **concedió licencia de funcionamiento** por tres (3) años, al departamento de seguridad de APORTES SAN ISIDRO S.A.S., bajo el criterio de organización empresarial, extensiva a las siguientes empresas: PALMERAS EL LABRADOR S.A.S. y AMIAGRO PALMA S.A.S., en modalidades de vigilancia fija y escolta de personas.

ii. Que mediante **Resolución 20151300055067 de septiembre 18 de 2015** la SUPERVIGILANCIA **Negó la renovación de la licencia de funcionamiento** del departamento de seguridad de APORTES SAN ISIDRO S.A.S., porque dicho departamento presentaba: (i) el grave incumplimiento de los principios, deberes y obligaciones sobre prestación de servicio de vigilancia y seguridad; (ii) no efectuar el pago de las multas a su cargo, conforme al numeral 15 del artículo 74 del Decreto ley 356 de 1994; (iii) no cumplir la relación hombre – arma; y (iv) por no suministrar las informaciones que están obligados a proporcionar.

iii. Que mediante **Resolución No. 20142200003757 de enero 17 de 2014**, el Superintendente Delegado para el Control, **sancionó con una multa de 92 salarios mínimos**, al departamento de seguridad de APORTES SAN ISIDRO S.A.S., (i) por prestar servicio de escoltas a un mayor número de personas al autorizado, (ii) por prestar servicio de seguridad en el predio Las Pavas sin estar autorizado, (iii) por no tomar precauciones para evitar la pérdida de armas; (iv) por no estar afiliado a la Red de Apoyo y Seguridad Ciudadana de Bolívar, (v) por exceder las jornadas de MARIO MARMOL MONTERO y CARLOS JAVIER JIMENES MURILLO; y (vi) por no reportar las “novedades” del predio Las Pavas del 24 abril y el 28 de mayo de 2013.

⁵⁶ Folios 67 a 93 Cuaderno de Revisión 2

iv. Que mediante **Resolución 20142200052847 de junio 20 de 2014**, al resolver el recurso de reposición interpuesto en contra del anterior acto sancionatorio, la SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA **confirmó** la casi totalidad de los cargos, reduciendo finalmente la sanción de 92 a 86 salarios mínimos y concediendo el recurso de apelación.

v. Que mediante **Resolución No. 20152200069707 de noviembre 12 de 2016**, la SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA **sancionó nuevamente con una multa de 34 salarios mínimos** al departamento de seguridad de APORTES SAN ISIDRO S.A.S., por no cumplir con la obligación de presentación oportuna de información financiera.

6.3.6. Documento original que contiene el Oficio No. 20162100357 de julio 29 de 2016 de la AGENCIA DE DESARROLLO RURAL – ADR, por medio del cual solicita ser desvinculada de la presente acción de tutela, en atención que no se encuentra dentro del marco de sus competencias el adelantamiento y ejecución de los procedimientos y trámites que se surtan al interior de los procesos agrarios administrativos, agregando que el conocimiento de esos asuntos corresponde a la ANT⁵⁷. El argumento central fue el siguiente:

“Teniendo en cuenta los objetos de cada una de las Agencias anteriormente señaladas y las funciones de la Agencia de Desarrollo Rural descritas, es procedente mencionar que de acuerdo con las pretensiones de la acción de tutela interpuesta por la ASOCIACIÓN DE CAMPESINOS DE BUENOS AIRES – ASOCAB, los trámites que devengan de los procesos administrativos agrarios, entre ellos, el de extinción del derecho de dominio que fue de conocimiento y manejo del INCODER, hoy en liquidación, y del cual hicieron parte los accionantes, serán conocidos por la Agencia Nacional de Tierras, por ser la competente para el adelantamiento de dichos procedimientos consagrados en la Ley 160 de 1994 y su Decreto reglamentario 1071 de 2015, lo cual encuentra su soporte normativo en los numerales 12 y 24 del artículo 4 del Decreto 2363 de 2015 (...).”⁵⁸ (resaltado y subrayado dentro del texto)

6.3.7. Documento original de agosto de 2016, suscrito por la Directora de Registro y Gestión de Información de la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS⁵⁹, en el

⁵⁷ Folios 99 a 103 Cuaderno de Revisión 2

⁵⁸ Folio 102 Cuaderno de Revisión 2

⁵⁹ Folios 108 a 117 Cuaderno de Revisión 2

que remite como documento adjunto, la copia de la **Resolución No. 2015-31158 de abril 27 de 2015** FSC-FUD GK000000174, por la cual se **decidió la inclusión** en el Registro Único de Víctimas de desplazamiento **como sujeto colectivo** de la Asociación de Campesinos de Buenos Aires, ASOCAB. La Unidad para las Víctimas allegó copia de dicho acto administrativo, en cuyo primer punto resolutivo se dispuso:

*“INCLUIR en el Registro Único de Víctimas a la Asociación de Campesinos de Buenos Aires (ASOCAB), ubicada en el asentamiento Las Pavas, corregimiento de Buenos Aires, municipio El Peñón (Bolívar), con fundamento en las razones señaladas en la parte motiva de la presente resolución.”*⁶⁰

6.3.8. Copia simple de las actuaciones surtidas entre el 13 de marzo de 2014 y el 10 de agosto de 2016, ante el CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, dentro del Expediente Radicado No. 11001032600020130004401 (46699), en el que figura como actor APORTES SAN ISIDRO S.A.S. y como demandado el INCODER⁶¹.

6.3.9. Documento original de fecha agosto 16 de 2016, que contiene la Certificación No. C-2016-025 suscrita por la Secretaría del CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, que certifica los siguientes sucesos y actuaciones dentro del Expediente Radicado No. 11001032600020130004401 (46699)⁶²: Que la demanda fue presentada el 12 de abril de 2013 y que correspondió por reparto a la Magistrada Olga Mélida Valle de la Hoz; que la misma fue admitida mediante Auto de junio 5 de 2013; que el 10 de junio de 2013 se adicionó el auto admisorio de la demanda, vinculando a la Asociación de Campesinos de Buenos Aires – ASOCAB; que el 15 de mayo la apoderada de ASOCAB solicitó el decreto de medidas cautelares aún no decretadas; y que por terminación del período de la Magistrada Valle de la Hoz, el proceso ese encuentra actualmente a cargo del Magistrado Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

6.3.10. Documento de agosto de 2016, suscrito por la Directora de Registro y Gestión de Información de la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS⁶³, en el que remite como documento adjunto, la copia de la **Resolución No. 17399 de octubre 24 de 2013**, por la cual se **mantuvo la inclusión** en el

⁶⁰ Folio 116 Cuaderno de Revisión 2

⁶¹ Folios 121 a 357 Cuaderno de Revisión 2

⁶² Folios 359 a 361 Cuaderno de Revisión 2

⁶³ Folios 363 a 397 Cuaderno de Revisión 2

Registro Único de Víctimas de los miembros de la Asociación de Campesinos de Buenos Aires, ASOCAB.

6.3.11. Oficio OFI16-00034103 de agosto 9 de 2016, remitido por la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, que contiene el informe de las medidas de protección dictadas en favor de los miembros y directivos de ASOCAB, junto con la copia de los actos administrativos que decretaron las medidas de protección⁶⁴, así:

i. Resolución 1515 de 2016 de la Unidad Nacional de Protección, por la que se ratifica esquema de protección individual tipo 2, en favor del Señor MISAEL PAYARES GUERRERO, cuyo nivel de riesgo fue ponderado como EXTRAORDINARIO.

ii. Resolución 1516 de 2016 de la Unidad Nacional de Protección, por la que se ratifica esquema de protección individual tipo 2, en favor del Señor ETNY TORRES MORENO, cuyo nivel de riesgo fue ponderado como EXTRAORDINARIO.

iii. Comunicación de la validación de estudio de nivel de riesgo EXTRAORDINARIO, de febrero 8 de 2016, emitida en favor del señor ELIUD ALVEAR CUMPLIDO, por el Comité de Evaluación del Riesgo de la Unidad Nacional de Protección.

6.3.12. Oficio de septiembre 2 de 2016, suscrito por el FISCAL TERCERO ESPECIALIZADO de la Dirección de Articulación de Fiscalías Nacionales Especializadas, con 162 folios anexos que contienen “*copias de algunas piezas procesales*”⁶⁵, que son remitidas a solicitud de los defensores de seis personas procesadas penalmente, entre ellas, algunos miembros del departamento de seguridad de APORTES SAN ISIDRO S.A.S. Tales documentos son:

i. Copia del Oficio 103 de octubre 20 de 2015, por el que el Presidente de la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Barranquilla manifiesta que no existen medidas cautelares sobre los predios Las Pavas, Peñaloza y Si Dios quiere.

ii. Copia de la denuncia penal interpuesta el 22 de diciembre de 2015 por trabajadores de la empresa APORTES SAN ISIDRO S.A.S. en contra de varias personas, por las conductas de “secuestro”, “tortura”, “lesiones” y

⁶⁴ Folios 401 a 406 Cuaderno de Revisión 2

⁶⁵ Folios 408 a 571 Cuaderno de Revisión 2

“perturbación a la posesión”, junto con las ordenes de remisión para examen médico legal.

iii. Copia de la Oferta de Revocatoria de los actos administrativos expedidos por el INCODER, en virtud de los cuales se declaró la extinción del dominio de los predios rurales que integran el predio “Las Pavas”, que se corresponde con el Acta del Comité de Conciliación y Defensa Judicial del INCODER en Liquidación, derivada de la reunión del 14 de enero de 2016.

iv. Copia de seis denuncias penales en las que figuran como denunciante varias personas, entre ellos, miembros del departamento de seguridad de la sociedad APORTES SAN ISIDRO S.A.S., que fueron allegadas en copias repetidas, como las del 24 de julio de 2012 y el 10 de octubre de 2012, que fueron copiadas dos veces, o la que corresponde a febrero 15 de 2012, que fue copiada cuatro veces, todas ellas anexas al Oficio remisorio.

6.4. Documento original obrante en 17 folios, de fecha junio 17 de 2016, suscrito por la CLÍNICA JURÍDICA SOBRE DERECHO Y TERRITORIO DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA (CJDT), suscrito por los abogados Juan Felipe García Arboleda en su calidad de Director de la Clínica Jurídica y de Helena Catalina Rivera Cediel, en su calidad de Coordinadora de la Clínica Jurídica, que contiene un cuarto *amicus curiae* formulado por ese centro de estudios⁶⁶.

Este documento, que resulta concurrente con los anteriormente aportados por esa Institución, tiene como nota diferencial, la presentación de un concepto jurídico relacionado con el alcance y las consecuencias derivadas de la expedición de la Sentencia C-623 de 2015. En este sentido enuncia lo que denomina “*cinco elementos clave*” que deberían ser tenidos en cuenta por la Sala, mencionando el tipo de órdenes eventualmente necesarias para restablecer “*el ordenamiento constitucional violado*”.

6.4.1. Respecto de los cinco elementos determinantes del fallo de inexecutable, mencionó (i) en primer término, que de conformidad con la *ratio decidendi* del fallo, la suspensión automática de los actos administrativos que finalizaban los procesos agrarios resultaba desproporcionada y vulneraba la reserva judicial, al permitir que una autoridad administrativa tomara decisiones reservadas a los jueces de la República. (ii) En segundo lugar puso de presente lo que denominó la

⁶⁶ Folios 696 a 713 Cuaderno de Revisión 1

“identidad genérica” entre tres documentos: la declaratoria de inexecutable contenida en la Sentencia C-623 de 2015, el derecho de petición elevado al INCODER que solicitaba el registro de la extinción de dominio, y la acción de tutela promovida por ASOCAB, en tanto que las tres concurren alrededor de un mismo asunto: el derecho a la inscripción de la resolución de extinción y la cancelación de los títulos de propiedad existentes respecto de Las Pavas. (iii) En tercer término hizo referencia a lo que llamó la *“diferencia específica”* de este caso y de la Sentencia C-623 de 2015, respecto de los fallos instancia de tutela. Así sugirió el enfoque diferencial pues los accionantes son víctimas de desplazamiento forzado, declaradas oficialmente, lo que conduce a dos cosas: Que los fallos de instancia que negaron los amparos fueran armonizados y leídos de conformidad con la Sentencia C-623 de 2015, y que se reconduzcan los argumentos de negación del amparo, desde el enfoque diferencial. (iv) En cuarto lugar sugirió que el fallo de revisión que se produzca, armonice con lo decidido por el Consejo de Estado el 15 de marzo de 2016 dentro del Proceso de Revisión de actos administrativos de clarificación de la propiedad, Radicado No. 11001032600020130007300, indicando que allí el Consejo de Estado tomó las siguientes decisiones: negó la medida cautelar de suspensión de los efectos de los actos administrativos solicitada por APORTES SAN ISIDRO S.A.S., reiteró el reconocimiento de la calidad de desplazados de los campesinos y decretó medida cautelar innominada de conservación. Así, pidió que se extiendan las consideraciones de ese proceso de revisión al de extinción del dominio, y dar ejecutividad a la resolución de extinción enviándola al Registro. (v) En quinto lugar la CLÍNICA registró que ASOCAB le envió un nuevo derecho de petición al INCODER para que enviara la resolución de extinción a Registro, en cumplimiento de la Sentencia C-623 de 2015, recibiendo como respuesta que *“estamos en inventario”*, siendo elevado otro derecho de petición el 26 de enero de 2016, en el que se indicaba que se estaba tramitando una oferta de revocatoria de los actos administrativos ante el Consejo de Estado, actuación que fue calificada por los signatarios, como ilegal.

6.4.2. Respecto de las órdenes eventualmente necesarias para restituir la integridad del derecho, la CLÍNICA identificó las siguientes: Desestimar los fallos de tutela de primera y de segunda instancia; expulsar del ordenamiento las actuaciones ilegales del INCODER, relacionadas con las ofertas de revocatoria directa, declarando la ilegalidad de las mismas, por haber cesado en funciones el INCODER; que la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS – ANT enviara la resolución de extinción de dominio a la Oficina de Registro para la inscripción respectiva; y que se adecuara todos los procesos de revisión de asuntos agrarios a lo resuelto en la Sentencia C-623 de 2015.

7. Segundo decreto de pruebas en sede de Revisión por el Despacho del Magistrado ALBERTO ROJAS RIOS

7.1. Mediante Auto de agosto 24 de 2016⁶⁷, el Despacho del Magistrado Sustanciador Alberto Rojas Ríos, decretó dos pruebas:

- OFICIAR a la OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE MAGANGUÉ, para que remitiera a la Sala de Revisión copia de los siguientes Folios de Matricula Inmobiliaria: No. 064-0000395, perteneciente al predio Las Pavas; No. 064-0006808, perteneciente al predio Peñaloza; y No. 064-0002766, perteneciente al predio Si Dios quiere;
- OFICIAR a la NOTARÍA NOVENA DEL CÍRCULO DE BARRANQUILLA, para que remitiera copia de la Escrituras Pública No. 619 del 10 de marzo de 2007.

7.2. Con ocasión del decreto de pruebas dispuesto en el Auto de agosto 24 de 2016, fueron allegados los siguientes documentos, que obran como pruebas dentro del expediente:

7.2.1. Los Folios de Matricula Inmobiliaria Nos. 064-0002766, 064-0006808 y 064-0000395 emitidos por la OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE MAGANGUÉ⁶⁸:

a) Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 064-2766, predio Si Dios quiere, que contiene entre otros, los siguientes registros:

- Anotación No. 007 de abril 12 de 2007. Compraventa de JESUS EMILIO ESCOBAR FERNÁNDEZ a APORTES SAN ISIDRO S.A.S. y C.I. TEQUENDAMA S.A.
- Anotación No. 13 de marzo 31 de 2011. Compraventa de C.I. TEQUENDAMA S.A. a APORTES SAN ISIDRO S.A.S.

b) Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 064-6808, predio Peñaloza, que contiene entre otros, los siguientes registros:

- Anotación No. 006 de abril 12 de 2007. Compraventa de JESUS EMILIO ESCOBAR FERNÁNDEZ a APORTES SAN ISIDRO S.A.S. y C.I. TEQUENDAMA S.A.
- Anotación No. 11 de marzo 31 de 2011. Compraventa de C.I. TEQUENDAMA S.A. a APORTES SAN ISIDRO S.A.S.

⁶⁷ Folios 586 a 589 Cuaderno de Revisión 2

⁶⁸ Folios 573 a 584 Cuaderno de Revisión 2

c) Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 064-395, predio Hacienda Las Pavas, que contiene entre otros, los siguientes registros:

- Anotación No. 011 de abril 12 de 2007. Compraventa de JESUS EMILIO ESCOBAR FERNÁNDEZ a APORTES SAN ISIDRO S.A.S. y C.I. TEQUENDAMA S.A.

- Anotación No. 55 de marzo 31 de 2011. Compraventa de C.I. TEQUENDAMA S.A. a APORTES SAN ISIDRO S.A.S.

7.2.2. Copia de la Escritura Pública No. 619 de marzo 10 de 2007 de la Notaría Novena de Barranquilla⁶⁹, que contiene la compraventa y constitución de hipoteca, en que figura como vendedor el Señor JESUS EMILIO ESCOBAR FERNÁNDEZ y como compradores C.I. TEQUENDAMA S.A. y APORTES SAN ISIDRO S.A.S., que tuvo como objeto los siguientes inmuebles: (i) el predio rural denominado Si Dios quiere, (ii) el predio rural denominado El Recreo, (iii) el predio rural denominado Peñaloza, (iv) el predio rural denominado Hacienda Las Pavas y (v) el predio rural denominado Estrella de Belén.

8. Puesta a disposición de las pruebas incorporadas al Expediente y otros documentos

8.1. Mediante Auto de octubre 25 de 2016⁷⁰, el Despacho del Magistrado sustanciador Alberto Rojas Ríos resolvió incorporar al Expediente T-4.053.634 el conjunto de pruebas correspondiente a los decretos de prueba realizados durante la etapa de revisión ante la Corte Constitucional, así como los demás documentos allegados por las partes o por terceros intervinientes. Igualmente y en cumplimiento del artículo 64 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional (Acuerdo 02 de 2015) se ordenó poner a disposición de las partes y de los terceros intervinientes durante tres días, las referidas pruebas y documentos, para que se pronunciaran respecto de ellos.

8.2. Con ocasión de lo dispuesto en el Auto de octubre 25 de 2016, fueron allegados los siguientes documentos, que consignan la posición jurídica de sus signatarios:

8.2.1. Documento original de noviembre 2 de 2016 proveniente del MINISTERIO DE AGRICULTURA, señalando que *“a pesar que este Ministerio no fue vinculado al presente trámite, estamos atentos a las resoluciones judiciales que se profieran con posterioridad”*⁷¹.

⁶⁹ Folios 593 a 605 Cuaderno de Revisión 2

⁷⁰ Folios 651 a 656 Cuaderno de Revisión 2

⁷¹ Folio 679 Cuaderno de Revisión 2

8.2.2. Documento original proveniente del DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PROSPERIDAD SOCIAL⁷², radicado el 2 de noviembre de 2016 ante la Secretaria de la Corte Constitucional, en el que señala que no es esa entidad “la facultada para dar respuesta a las solicitudes de las accionantes, toda vez que la entidad encargada legalmente de los subsidios de tierras, es el INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL –INCODER”, solicitando a la Corte Constitucional “DESVINCULAR a Prosperidad Social, de la presente Acción de Tutela, ordenando a la Entidad encargada de dar respuesta en el caso en concreto, con el fin de proteger el debate *ius fundamental*”.

8.2.3. Documento original proveniente del apoderado judicial de APORTES SAN ISIDRO S.A.S., conformado por tres secciones, la primera denomina *Antecedentes* (Folios 690 – 692), la segunda titulada *Consideraciones respecto de la inexistencia de violación de los derechos constitucionales fundamentales* (Folio 692 – 703) y la tercera y final, denominada *Petición* (Folios 703 – 705).

i. La *Petición* consignada en el escrito fue la siguiente: “*Conforme a lo expuesto, reiteramos la solicitud de que se confirmen las decisiones contenidas en las sentencias de primera y segunda instancia proferidas en el presente proceso de tutela, pues se considera que los pronunciamientos y decisiones adoptadas por los despachos judiciales que fallaron en primera y segunda instancia la presente demanda de tutela son ajustadas a derecho*”⁷³.

ii. La sección de *Antecedentes*, relacionó algunos componentes del curso procesal de la acción de tutela, refiriendo como nuevo elemento la expedición de la Sentencia C-623 de 2015, respecto de la cual dijo que la Corte “*deberá desestimar las pretensiones formuladas por ASOCAB, en razón a que esa misma Corporación profirió la Sentencia C-623 de 2013 de 2015, declarando la inexecutable de algunos partes de los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994, que establecían el aplazamiento de la ejecutoria de las decisiones proferidas por la autoridad agraria mientras el Consejo de Estado resolvía el recurso de revisión, por lo cual, las pretensiones de ASOCAB pueden considerarse como **hecho superado***”⁷⁴. (resaltado dentro del texto)

⁷² Folios 680 a 682 Cuaderno de Revisión 2

⁷³ Folio 703 Cuaderno de Revisión 2

⁷⁴ Folio 692 Cuaderno de Revisión 2

iii. Respecto de la *inexistencia de violación de los derechos constitucionales fundamentales*, el texto fue dividido en dos partes. En la primera de ellas se alegó la inexistencia de la violación del debido proceso por parte del INCODER y la ausencia de violación del mismo, aún con la expedición de la Sentencia C-623 de 2015. En la segunda parte se cuestionó la calidad de población desplazada de los miembros de ASOCAB.

Respecto de la posición del INCODER dijo que la autoridad administrativa “se limitó a acatar la ley que le impone el deber de cumplir la norma que previamente le señaló de manera clara su actuación dentro del proceso reglado de extinción el derecho de dominio; con estricta sujeción al debido proceso, y por tanto, no es viable pedir a la autoridad judicial encargada de velar por el cumplimiento del debido proceso que se incumpla, pues ello es contrario a la razón de ser del amparo constitucional invocado.”⁷⁵

En lo que tuvo que ver con la inexistencia de violación del debido proceso tras la expedición de la Sentencia C-623 de 2015, APORTES SAN ISIDRO S.A.S. insistió en que las pretensiones formuladas por ASOCAB constituyen un hecho superado, afirmando además, que *“comoquiera que el término concedido en la Sentencia C-623 de 2015, no ha empezado a correr, en garantía del debido proceso de las personas que hayan resultado perjudicadas con la sentencia de inconstitucionalidad, garantía que es conferida por el mismo tribunal constitucional, resultan improcedentes las pretensiones de ASCOCAB, toda vez que se deberá cumplir estrictamente el procedimiento indicado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-623 de 2015, por lo que una orden en sentido contrario, constituiría violación manifiesta del procedimiento fijado por el alto tribunal”*⁷⁶.

Finalmente APORTES SAN ISIDRO S.A.S. cuestionó la calidad de desplazados de los miembros de ASOCAB, señalando que “No puede concluirse, desde ningún punto de vista, que las actuaciones del INCODER en relación con la expedición de los actos que declararon la extinción de dominio de los predios LAS PAVAS, PEÑALOSA y SI DIOS QUIERE, constituye violación de derechos de los miembros de ASOCAB, en su condición de población desplazada, pues ni siquiera tal condición ha sido debidamente establecida”⁷⁷.

⁷⁵ Folio 694 Cuaderno de Revisión 2

⁷⁶ Folio 697 Cuaderno de Revisión 2

⁷⁷ Folio 702 Cuaderno de Revisión 2

8.2.4. Documento original con anexos, aportados por la CLÍNICA JURÍDICA SOBRE DERECHO Y TERRITORIO DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA⁷⁸, en el que señala que esta acción de tutela “corresponde a un caso cuyos supuestos de hecho están resueltos por la Honorable Corte Constitucional a través de la Sentencia C-623 de 2015”, refiriendo la existencia del Auto de julio 27 de 2016 proferido por la Sección Tercera, Subsección C del CONSEJO DE ESTADO, por el que entre otras decisiones, se comunicó a la parte accionante y a terceros el contenido de la Sentencia C-623 de 2015, concediendo el término de quince días para solicitar la suspensión de los actos administrativos demandados y requiriendo al INCODER a certificar si había llevado a cabo la inscripción de los actos administrativos de extinción de dominio.

También refirió el interviniente, que APORTE SAN ISIDRO S.A.S. había solicitado la aclaración del anterior auto, la que le fue negada mediante Auto de octubre 5 de 2016, aportando copia del mismo.

8.3. El 30 de enero de 2017 la apoderada judicial de APORTE SAN ISIDRO S.A.S. allegó a la Secretaría de la Corte Constitucional, copia del escrito radicado el 1 de diciembre de 2016 ante el CONSEJO DE ESTADO, por medio del cual solicitó el decreto de medidas cautelares hecha al dentro del Expediente No. 2013-00044-01 (46699), conforme se consignó en el documento⁷⁹.

Con base en la información suministrada por APORTE SAN ISIDRO S.A.S., la Sala examinó la página web del CONSEJO DE ESTADO, verificando que la Sección Tercera, Subsección C de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante Auto de agosto 25 de 2017, proferido dentro del proceso con Radicado No. 11001-03-26-000-2013-00044-01 (46699), resolvió en el punto resolutivo segundo, NEGAR la medida cautelar de suspensión provisional solicitada por APORTE SAN ISIDRO S.A.S., así:

*“SEGUNDO: NEGAR la medida cautelar de suspensión provisional de efectos de los actos administrativos correspondientes a la extinción de dominio de los predios “Las Pavas”, “Peñaloza” y “Si Dios Quiere”, solicitada por la parte actora.”*⁸⁰

⁷⁸ Folios 706 a 714 Cuaderno de Revisión 2

⁷⁹ Folios 722 a 782 Cuaderno de Revisión 2

⁸⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Auto de agosto 25 de 2017. Radicado No. 11001-03-26-000-2013-00044-01 (46699) C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas, punto resolutivo segundo. En: <http://www.consejodeestado.gov.co/actuaciones.asp?mindice=11001032600020130004401> Visita de octubre 12 de 2017

Adicionalmente consideró el Consejo de Estado, desde la declaratoria de inexecutable contenida en la Sentencia C-623 de 2015, que la Resolución 2284 de 2012 expedida por el INCODER, que decretó la extinción de dominio de los mencionados predios se encuentra en firme y que no es necesaria la evacuación del medio de control de revisión agraria para que cobre plenos efectos. Específicamente señaló la Sección Tercera en la consideración jurídica No. 4.1.2. del Auto del 25 de agosto de 2017:

“Y en virtud de tal decisión, contenida en la sentencia de la Corte Constitucional C-623 de 2015, el acto declarativo de la extinción de dominio que ha adquirido firmeza, adquiere también, conforme al régimen general de procedimiento administrativo, ejecutoriedad y ejecutividad.

Luego, en ello le asiste razón, tanto a la Asociación de Campesinos de Buenos Aires –ASOCAB-, como al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER- y no a Aportes San Isidro S.A.S., cuando afirma que ‘hasta tanto no se presenten medidas cautelares, entre ellas la suspensión provisional de los actos demandados y el Consejo de Estado se pronuncie sobre ellas, no es posible hablar de ejecutoria de la resolución que se encuentra en proceso de revisión’, pues, la Resolución 2284 de 2012 cobró firmeza y, por consiguiente, ejecutoriedad y ejecutividad, a partir de la notificación de la Resolución 0166 del 8 de febrero de 2013, esto es, a partir del quince (15) de marzo de dos mil trece (2013), fecha en la que se desfijó el edicto por medio del cual se la notificó”⁸¹ (resaltado fuera de texto).

9. Fallos de tutela sometidos a revisión

La acción de tutela propuesta por los accionantes fue debidamente tramitada, siendo objeto de las siguientes decisiones:

9.1. Fallo de primera instancia⁸²

El 11 de julio de 2013, el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá emitió fallo de primera instancia, disponiendo en el primer punto resolutorio que *“NO SE CONCEDE LA TUTELA solicitada por la*

⁸¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Auto de agosto 25 de 2017. Radicado No. 11001-03-26-000-2013-00044-01 (46699) C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas, consideración jurídica No. 4.1.2. En: <http://www.consejodeestado.gov.co/actuaciones.asp?mindice=11001032600020130004401> Visita de octubre 12 de 2017

⁸² Folios 253 a 260 Cuaderno Original

ASOCIACIÓN DE CAMPESINOS DE BUENOS AIRES (ASOCAB), a los derechos fundamentales invocados en el escrito tutelar". Como tesis central el Despacho señaló:

*"En el sub-judice, a juicio de este juzgado no se encuentra que se haya violado por parte del Instituto accionado el derecho al debido proceso, ni otra garantía fundamental, con relación al trámite que arrojó como resultado la extinción en favor de la Nación, del derecho de dominio privado y demás derechos reales constituidos sobre los predios rurales denominados "PEÑALOZA", "SI DIOS QUIERE" y "PAVAS", respecto de la falta de remisión de copia auténtica del acto administrativo a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Magangué, Bolívar, por cuando dicha determinación es objeto de la acción de revisión ante el Consejo de Estado, que suspende la actuación como se dijo."*⁸³

La decisión el Juzgado Quinto fue vertida en quince hojas, las tres primeras destinadas a los antecedentes, las tres siguientes a describir el trámite y las intervenciones y las nueve finales a las consideraciones, las que sin embargo se limitaron a describir el trámite del proceso de extinción de dominio, a referir las normas relacionadas con la suspensión de la inscripción de la resolución en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y a la existencia de la acción de revisión de que trata la Ley 160 de 1994. En términos reales, la parte argumental del fallo tan solo tiene dos afirmaciones que se limitan a señalar dos cosas:

Que la existencia de la demanda de acción de revisión que se tramita ante el Consejo de Estado en contra de la Resolución 2284 de 2012 del INCODER, *"permite sostener a este despacho que el ente accionado no ha violado el derecho al debido proceso Agrario"*.

En segundo término y respecto de lo que el Despacho llamó "el desplazamiento de algunos ocupantes y vulneración de los demás derechos que invocan", dijo que *"los afectados cuentan con otras acciones legales como es acudir ante las autoridades de policía en amparo de sus posesiones, en lo cual no tiene que ver la actuación del Instituto"*.

9.2. La impugnación propuesta por el accionante⁸⁴

El 16 de julio de 2013, la accionante impugnó el fallo de primera instancia, planteando como tesis central la insuficiente motivación de la

⁸³ Folios 259 al vuelto Cuaderno Original

⁸⁴ Folios 266 a 275 Cuaderno Original

sentencia, en el sentido que “Arbitrariamente, el juez *a quo* no se pronunció sobre las acusaciones realizadas por nosotros los accionantes, quienes argumentamos que dicha interpretación y la subsecuente omisión deriva en la violación del derecho fundamental del debido proceso de población desplazada”⁸⁵. Como fundamento de la tesis señaló tres argumentos:

i. La sentencia no consideró la condición de sujetos de especial protección constitucional de los accionantes, estando obligada a ello. La consecuencia de esto, es que excluyó la necesidad de introducir el principio de favorabilidad en la interpretación de las normas relacionadas con la inscripción de la resolución que extinguió el dominio en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. Para el impugnante era necesario que el Despacho identificara la finalidad de la interpretación que defendía; debía establecer si esa finalidad se ajustaba a la Constitución y además, debía justificar por qué la interpretación del INCODER debía preferirse a la de los accionantes.

ii. Sostuvo que la interpretación del Juzgado era arbitraria, en tanto que transgrede la reserva de ley que existe para crear una excepción a la regla general según la cual, la discusión acerca de la legalidad de los actos administrativos no suspende su ejecutividad. De este modo, el Juzgado debió pronunciarse expresamente sobre este punto, pues no se trata de cualquier cuestión, sino de aquella que impide lograr los efectos del acto que ha sido decidido.

iii. Finalmente dijo que el derecho fundamental al debido proceso es integral y sustantivo, y que por lo mismo, no quedaba satisfecho con el mero acto de expedición del acto administrativo que decidió favorablemente la extinción del dominio, sino que era necesario el efecto real de la decisión, es decir, la inscripción del acto de extinción en la Oficina de Registro. Adicionalmente dicha abstención desconoce el contexto de violencia y de amenazas que padecen las familias de ASOCAB, víctimas de desplazamiento, en un escenario en el que las autoridades públicas son débiles frente al poder de los empresarios.

9.3. Fallo de segunda instancia⁸⁶

El 29 de julio de 2013, la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, emitió fallo de segunda instancia, disponiendo en el primer punto resolutivo “*CONFIRMAR el fallo de fecha once (11) de*

⁸⁵ Folio 274 Cuaderno Original

⁸⁶ Folios 3 a 13 Cuaderno de Segunda Instancia

julio del año dos mil trece (2013), proferido por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de esta ciudad, en el trámite de la acción de tutela de la referencia”. Como tesis central el Despacho señaló:

“Así se observa, que los cuestionamientos que formulan los promotores del amparo a la decisión de la entidad accionada, tomados de la Sentencia T-267 de 2011, no se acomodan a la situación que ahora se analiza, no sólo porque en forma alguna y de manera concreta los desarrollan para determinar que por tratarse de población desplazada se está contrariando el principio de favorabilidad, o se está exigiendo el cumplimiento de requisitos formales de forma irreflexiva o se está impidiendo la eficacia del derecho sustancial, sino porque justamente fue la Corte Constitucional la que en la citada sentencia, al concluir dispuso que el INCODER continuara con el trámite administrativo “atendiendo en todo caso a los términos preestablecidos para el proceso administrativo y el debido proceso tanto de las sociedades propietarias como de los campesinos accionantes”, luego al acomodar la autoridad administrativa su actuar a la normatividad que regula el tema, evidente resulta que no incurre en ninguno de los reproches que se le formulen, por lo que su interpretación al acatar lo ordenado por la Corte Constitucional deviene legítimo”⁸⁷.

El Tribunal dispuso tres argumentos alrededor de su tesis: En primer lugar señaló que aceptar la tesis de los impugnantes, implicaba eliminar las garantías que el ordenamiento jurídico había establecido para la defensa del titular de los derechos reales, específicamente del derecho de propiedad que había sido afectado con la extinción del dominio y que eso violaría el derecho de igualdad ante la ley y cambiaría las reglas que rigen el debido proceso.

En segundo término dijo que el debido proceso administrativo está sometido al principio de legalidad y que este debe ser asegurado en este caso, junto con la vigencia del derecho de defensa.

Finalmente dijo que la decisión de no amparar y seguir con la suspensión de la inscripción en el registro hasta que se surtiera el proceso en el Consejo de Estado, resultaba conforme con el Decreto 1465 de 2013, que en el artículo 21 reiteró que durante el trámite de los recursos y de la acción de revisión *“la ejecución de las resoluciones que dicte el INCODER en los procedimientos agrarios de extinción de dominio y clarificación de la propiedad permanecerá en suspenso, con el objeto de*

⁸⁷ Folios 11 y 12 Cuaderno Original de Segunda Instancia

que los interesados soliciten en dicho término la revisión de las providencias”.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

La Sala es competente para dictar sentencia en el presente caso, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, el artículo 54A del Acuerdo 05 de 1992 y 61 del Acuerdo 02 de 2015 del Nuevo Reglamento de la Corporación.

2. Elementos de contexto, formulación del problema jurídico y programa de la decisión

Esta acción de tutela fue radicada el 11 de abril de 2013, con ocasión de los efectos producidos por la Resolución 2284 de 2012 del INCODER, que decretó la extinción del derecho de dominio de los predios las Pavas, Peñaloza y Si Dios quiere. Sin embargo y en virtud de los sucesos y circunstancias que fueron señalados en el capítulo de *Antecedentes*, el escenario de la decisión ha sido enriquecido con números elementos concurrentes, los que resultan determinantes en la fijación del contexto del caso, la formulación del problema jurídico y el programa de la decisión.

2.1. Antecedentes y elementos de contexto de esta acción de tutela

La ASOCIACIÓN DE CAMPESINOS DE BUENOS AIRES – ASOCAB, formuló acción de tutela en contra del INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – INCODER, hoy en liquidación, con el propósito de obtener la protección del derecho fundamental al debido proceso, eventualmente vulnerado por esta última entidad.

El 14 de noviembre 14 de 2012, el INCODER, mediante Resolución 2284 de 2012, resolvió en los puntos resolutivos primero, segundo y tercero: *“Declárase extinguido en favor de La Nación, el derecho de dominio privado y los demás derechos reales constituidos a FAVOR DE CUALQUIER PERSONA natural o jurídica existentes sobre la totalidad del predio denominado ...”* “Peñaloza, “Si Dios Quiere” y “Pavas”, ordenando la notificación personal del acto administrativo e indicando que contra el mismo solo resultaba procedente el recurso de reposición, el

que debía ser propuesto dentro de los cinco días siguientes a la notificación.

El artículo 5 de la Resolución 2284 de 2012 dispuso que *“Los efectos de esta providencia permanecerán en suspenso durante los 15 días siguientes a su ejecutoria, término dentro del cual el interesado podrá solicitar su revisión ante el Consejo de Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 53 de la Ley 160 de 1994”*. Adicionalmente el artículo 6 del mismo acto administrativo, estableció que quedaba suspendido el envío de la copia del mismo a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Magangué, a efectos de la cancelación de los títulos de propiedad, hasta que fuese emitido fallo por parte del Consejo de Estado, en caso de haberse planteado demanda de revisión de asuntos agrarios.

La sociedad comercial APORTES SAN ISIDRO S.A.S. el día 11 de abril de 2013, formuló Acción de Revisión Agraria en contra de la Resolución 2284 de 2012 y de otros actos administrativos emitidos por el INCODER, ante la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del CONSEJO DE ESTADO, formalizándose un proceso judicial en el que ASOCAB actúa como tercero interviniente. En este sentido, los efectos de la extinción de dominio permanecen suspendidos, y no ha sido enviada la copia el acto administrativo de extinción a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Magangué, a efectos de su inscripción.

Ocurrió sin embargo que un ciudadano demandó la constitucionalidad de algunas expresiones contenidas en los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994, relacionadas con los efectos suspensivos de los actos administrativos de extinción de dominio, en aquellos casos en los que fuese formulada la demanda de revisión agraria ante el Consejo de Estado. La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-623 de 2015⁸⁸ declaró la inexecutable de los enunciados contenidos en los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994, que impedían los actos de inscripción y registro de la Resolución 2284 de 2012 del INCODER, que dispuso la extinción del dominio de los predios Las Pavas, Peñaloza y Si Dios Quiere.

El 21 de junio de 2013 ASOCAB formuló acción de tutela en contra del INCODER, por considerar que los puntos resolutivos quinto y sexto de la Resolución 2284 de 2012, que impedían la inscripción de la resolución de extinción de dominio, vulneraban sus derechos fundamentales,

⁸⁸ Sentencia C-623 de 2015 M.P. Alberto Rojas Ríos

solicitándole al juez que tutelara sus derechos y que ordenara la inscripción de los actos administrativos de extinción de dominio sobre los predios, cancelando los registros de propiedad existentes.

Dentro de esta acción de tutela figura el INCODER como parte accionada. Sin embargo el Decreto ley 2365 de 2015 dispuso la supresión y liquidación de esta entidad, razón por la cual fueron vinculadas al trámite de tutela la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS – ANT y la AGENCIA DE DESARROLLO RURAL – ADR, quienes asumieron las funciones de aquella entidad. Adicionalmente fueron vinculadas al proceso la sociedad comercial APORTES SAN ISIDRO S.A.S. y otras entidades estatales concernidas, quienes se opusieron a la solicitud de amparo, alegando la improcedencia de la acción de tutela, la existencia del proceso de revisión agraria que se adelanta en la actualidad ante la Sección Tercera del CONSEJO DE ESTADO, y que no acontecía la violación de ningún derecho fundamental de los accionantes.

2.2. Formulación del problema jurídico

En este, como en todos los casos de acción de tutela, la pregunta jurídica está relacionada con establecer si aconteció la violación de los derechos fundamentales de los accionantes, a propósito de la realización de unos hechos.

La pregunta jurídica de este caso consiste en determinar lo siguiente: ¿se vulneraron los derechos al debido proceso, acceso a la tierra para los trabajadores agrarios y retorno, de la ASOCIACIÓN DE CAMPEÑINOS DE BUENOS AIRES – ASOCAB y de sus miembros, víctimas de desplazamiento, así reconocidos por la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS⁸⁹, con ocasión de la negativa del INCODER, hoy en liquidación y sustituido por la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS- ANT, de remitir a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Magangué, para su inscripción y registro, la Resolución 2284 de 2012 en virtud de la cual se declaró la extinción de dominio de los predios “Las Pavas”, “Peñaloza” y “Si Dios quiere”, tomando como fundamento lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley 160 de 1994, que dispone la remisión del acto administrativo de extinción a la Oficina de Registro, únicamente cuando no se haya presentado demanda de revisión de asuntos agrarios, se la haya rechazado, o el Consejo de Estado negare la revisión por sentencia judicial?

⁸⁹ Folios 482 a 512 Cuaderno de Revisión 1, Folios 111 a 117 Cuaderno Revisión 2 y Folios 366 a 397 Cuaderno de Revisión 2

Debe precisarse que el desarrollo y solución de este problema jurídico tiene un contexto normativo determinado, constituido, entre otros, por tres escenarios fundamentales:

En primer lugar el escenario legal y reglamentario del caso concreto, preferentemente dispuesto por la Resolución 2284 de 2012 y los actos administrativos concurrentes, proferida por el INCODER, que decretó la extinción de dominio de los predios Las Pavas, Peñaloza y Si Dios quiere; y la Ley 160 de 1994 *Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones*, especialmente los artículos 50 y 53, en la medida en que ambos cuerpos normativos dispusieron en su momento tres reglas:

- Que en contra de la decisión de extinguir el dominio, procedía el recurso de reposición dentro de los cinco días siguientes a la notificación del acto.
- Que ejecutoriada la decisión de extinción, procedía la acción de revisión ante el Consejo de Estado en única instancia.
- Que tan solo procedía la inscripción del acto administrativo de extinción de dominio: (i) cuando no fuese presentada la demanda de revisión dentro del término de quince días desde la ejecutoria del acto administrativo; (ii) cuando presentada la demanda, esta fuere rechazada; (iii) o cuando la sentencia del Consejo de Estado negare la revisión mediante sentencia.

En segundo término el escenario de la jurisprudencia constitucional del caso concreto, que tiene dos niveles de desempeño: (i) el de la Sentencia T-267 de 2011⁹⁰ que amparó los derechos fundamentales de los señores de ASOCAB frente a la Inspección de Policía de El Peñón y la sociedad APORTES SAN ISIDRO S.A.S.; los Autos 235 de 2012⁹¹ y 184 de 2015⁹², que negaron las solicitudes de nulidad propuestas por APORTES SAN ISIDRO S.A.S. en contra de la Sentencia T-267 de 2011; y la Sentencia C-623 de 2015⁹³, que resolvió la demanda de inconstitucionalidad que fuera propuesta precisamente contra los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994, declarando la inexecutable de

⁹⁰ Sentencia T-267 de 2011 M.P. Mauricio González Cuervo

⁹¹ Auto 235 de octubre 11 de 2012 M.P. Mauricio González Cuervo

⁹² Auto 184 de mayo 13 de 2015 M.P. Mauricio González Cuervo

⁹³ Sentencia C-623 de 2015 M.P. Alberto Rojas Ríos

los enunciados que suspendían la inscripción del acto administrativo de extinción de dominio en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos; (ii) y un segundo nivel conformado por el conjunto de precedentes relacionados con los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, el derecho de acceso a la tierra de los trabajadores agrarios, el derecho al retorno, el derecho fundamental al debido proceso y las demás instituciones y derechos que resulten concurrentes.

En tercer lugar se tiene el escenario judicial del Consejo de Estado, Corporación que en la actualidad adelanta entre otros procesos, la demanda de revisión de la Resolución 2284 de 2012 del INCODER, que decretó la extinción de dominio de los predios Las Pavas, Peñaloza y Si Dios quiere, propuesta por la Sociedad APORTES SAN ISIDRO S.A.S. contra el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER en el año 2013, que se tramita en el Expediente No. 11001-03-26-000-2013-00044-01 (46699) ante la Sección Tercera de esa Corporación; así como del proceso de revisión de asuntos agrarios dispuesto bajo el Radicado No. 11001-03-26-000-2013-00073-00 (47316), que también se adelanta ante la Sección Tercera del CONSEJO DE ESTADO.

2.3. Programa de la decisión

Desde la presentación del contexto del caso, la formulación del problema jurídico y los escenarios preferentes de su desarrollo y solución, la Sala formula el siguiente programa de la decisión:

i. En primer lugar examina y reconstruye el proceso de extinción de dominio adelantado ante el INCODER sobre los predios Las Pavas, Peñaloza y Si Dios quiere, que culminó con la expedición de la Resolución 2284 de 2012, que decretó la extinción del dominio, incluyendo dentro de esa reconstrucción, el análisis de la Sentencia T-267 de 2011, que amparó los derechos de los miembros de ASOCAB, frente al ejercicio de la acción policiva de amparo a la posesión ejercida por APORTES SAN ISIDRO S.A.S., en contra de las familias y miembros de ASOCAB ocupantes de la Hacienda Las Pavas.

ii. Reconstruido el proceso administrativo que dio lugar a la Resolución 2284 de 2012, se examinan: (i) los medios de control administrativo y judicial que proceden en contra los actos administrativos de extinción de dominio, (ii) la medida de suspensión del registro del acto de extinción ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y (iii) la Sentencia C-623 de 2015, que declaró la inexecutable de los enunciados que impedían la inscripción de la resolución de extinción de dominio ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

iii. Dispuesto lo anterior, la Sala procederá a la reconstrucción y al examen del medio de control judicial ejercido contra la Resolución 2284 de 2012 del INCODER, materializado en el Proceso de Revisión de Asuntos Agrarios que se adelanta ante la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del CONSEJO DE ESTADO, bajo el Radicado No. 11001-03-26-000-2013-00044-01 (46699), en el que figura como demandante APORTES SAN ISIDRO S.A.S., y como demandado el INCODER.

iv. En cuarto lugar la Sala precisará y examinará la situación de los derechos fundamentales de los miembros de ASOCAB, quienes fueron reconocidos como víctimas individuales y colectivas de desplazamiento, deteniéndose en la consideración de los efectos de la cosa juzgada constitucional contenida en la Sentencia C-623 de 2015, en el derecho fundamental al debido proceso, en el derecho de acceso a la propiedad de la tierra que tienen los trabajadores agrarios y en el derecho fundamental al retorno.

v. Finalmente Sala procederá a la solución del caso concreto, la que consistirá en tutelar los derechos fundamentales de la ASOCIACIÓN DE CAMPESINOS DE BUENOS AIRES – ASOCAB y de sus miembros, vulnerados por la falta de inscripción y registro de la Resolución de extinción de dominio en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

Sin embargo, antes de proceder con el desarrollo del programa del fallo, la Corte debe ocuparse de los asuntos relacionados con la procedencia de esta acción de tutela.

A. ASUNTOS RELACIONADOS CON LA PROCEDENCIA DE ESTA ACCIÓN DE TUTELA

Antes de proceder con el análisis de fondo en esta revisión, es necesario evacuar tres asuntos específicos: el tema de la legitimación por activa de los señores de ASOCAB; la eventual configuración del “hecho cumplido” y el tema de la subsidiariedad de la acción de tutela en este caso concreto.

3. La legitimación por activa de ASOCAB y el reconocimiento de la condición de desplazados de sus miembros

En el presente caso la acción de tutela fue propuesta por MISAEL PAYARES GUERRERO, en calidad de representante legal de ASOCAB. Sin embargo la sociedad APORTES SAN ISIDRO S.A.S., en escrito

radicado el 21 de marzo de 2014, además de oponerse a la solicitud de amparo, planteó la falta de legitimación por activa de ASOCAB, bajo dos consideraciones: (i) Que los señores de ASOCAB no son víctimas de desplazamiento forzado, estando obligados a demostrar esa condición, y (ii) que respecto del trámite de extinción de dominio, ASOCAB es un tercero que tan solo tendría una mera expectativa de adjudicación.

Acerca de la condición de víctimas dijo la Empresa que *“La condición de desplazado que alega, tendrá que demostrarlo en un proceso diferente del que se adelanta en el Consejo de Estado, a la luz de la Ley 387 de 1997, y es al amparo de la disposiciones contenidas en tal normativa y mediante la demostración de la condición que alegan que deberán buscar la protección del Estado”*.

Y respecto de los derechos de los que es titular ASOCAB señaló que *“En el presente caso se observa que ASOCAB es un tercero interesado en las resultas del proceso; sin embargo carece de legitimación para invocar la vulneración de algún derecho constitucional, habida cuenta que en el proceso de extinción adelantado por INCODER únicamente tendría una expectativa de que le sean adjudicados unos predios, en la medida en que cumpla con los requisitos exigidos por la ley agraria (...)”*. La Sala procede a examinar este par de asuntos.

3.1. La legitimación por activa en acción de tutela

El concepto de legitimación por activa se refiere a la individualización de los sujetos que pueden hacer valer judicialmente un derecho, lo que relaciona esta figura con el ejercicio de los derechos fundamentales al debido proceso (artículo 29 C.P.) y acceso a la justicia (artículo 229 C.P.) La legitimación por activa en la acción de tutela está regulada en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, cuyo contenido ha sido continuamente precisado por la Corte Constitucional. Dentro de esta línea se dijo en la Sentencia T-176 de 2011:

“(...) se configura la legitimación en la causa, por activa, en los siguientes casos: (i) cuando la tutela es ejercida directamente y en su propio nombre por la persona afectada en sus derechos; (ii) cuando la acción es promovida por quien tiene la representación legal del titular de los derechos, tal como ocurre, por ejemplo, con quienes representan a los menores de edad, los incapaces absolutos, los interdictos y las personas jurídicas; (iii) también, cuando se actúa en calidad de apoderado judicial del afectado, “caso en el cual el apoderado debe ostentar la condición de abogado titulado y al escrito de acción se debe anexar el poder especial para el caso o en su defecto el poder general

respectivo”; (iv) igualmente, en los casos en que la acción es instaurada como agente oficioso del afectado, debido a la imposibilidad de éste para llevar a cabo la defensa de sus derechos por su propia cuenta, como sucede, por ejemplo, con un enfermo grave, un indigente, o una persona con incapacidad física o mental. Finalmente, (v) la acción de tutela puede ser instaurada a nombre del sujeto cuyos derechos han sido amenazados o violados, por el Defensor del Pueblo, los personeros municipales y el Procurador General de la Nación, en el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales.”⁹⁴

En este caso la acción fue propuesta por MISAEL PAYARES GUERRERO como representante legal de ASOCAB, por medio de apoderado judicial. Esta Asociación es una entidad sin ánimo de lucro, tiene su domicilio principal en el municipio El Peñón, corregimiento Buenos Aires, Departamento de Bolívar y tiene interés legítimo para solicitar la protección de los derechos fundamentales de la ASOCIACIÓN y de sus miembros, quienes fueron reconocidos como víctimas de desplazamiento.

3.2. ASOCAB y sus miembros son víctimas individuales y colectivas de desplazamiento, expresamente reconocidas por la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS

APORTES SAN ISIDRO S.A.S. ha alegado en este y en otros procesos en los que es parte, que ASOCAB y sus miembros no tienen la condición de víctimas de desplazamiento forzado y que por lo mismo carecen de legitimación por activa en esta acción de tutela. La Sala señala que esa afirmación no es correcta y que ASOCAB y sus miembros sí satisfacen la legitimación por activa para actuar en este proceso, en atención a tres consideraciones:

3.2.1. Porque a este proceso fue allegada la prueba del reconocimiento expreso de la calidad de víctimas de desplazamiento forzado de ASOCAB y sus miembros, en una doble condición: como víctimas individuales y como víctimas colectivas, reconocidas por la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS, mediante dos actos administrativos que se encuentran plenamente vigentes:

a) La Resolución No. 17399F de octubre 24 de 2013⁹⁵

⁹⁴ Sentencia T-176 de 2011 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, consideración jurídica No. 3.6

⁹⁵ Folios 482 a 512 Cuaderno de Revisión 1, y Folios 366 a 397 Cuaderno de Revisión 2

Proferida por la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS, por medio de la cual se dispuso mantener la inclusión de los miembros de las familias pertenecientes a la ASOCIACIÓN DE CAMPESINOS DE BUENOS AIRES – ASOCAB, dentro del **Registro Único de Víctimas**, y

b) La Resolución 2015-31158 de abril 27 de 2015⁹⁶

Proferida por la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS por la que se dispuso la inclusión de ASOCAB y sus miembros en calidad de víctimas colectivas de desplazamiento. Específicamente se dispuso en el artículo primero de ese acto administrativo: *“INCLUIR en el Registro Único de Víctimas a la Asociación de Campesinos de Buenos Aires (ASOCAB), ubicada en el asentamiento Las Pavas, corregimiento de Buenos Aires, municipio El Peñón (Bolívar), con fundamento en las razones señaladas en la parte motiva de la presente resolución”⁹⁷*. (resaltado dentro del texto)

3.2.2. En segundo lugar porque este mismo punto ya fue discutido y resuelto en la Sentencia T-267 de 2011, donde APORTES SAN ISIDRO S.A.S. alegó lo mismo, es decir, que ASOCAB y sus miembros no tenían la condición de víctimas⁹⁸. En dicha sentencia la Corte confirmó la calidad de desplazados de los accionantes, reiteró que podían ser representados por las Asociaciones de víctimas y que había sido probada la membresía de los representantes de la Asociación, concluyendo que *“no podía el juez de segunda infancia declarar improcedente la acción de tutela presentada por esta Asociación a nombre de los desplazados, amparándose en una interpretación excesivamente restrictiva que no se acomoda con el carácter informal de la acción de tutela y con la situación de desamparo en que se encuentran los demandantes”⁹⁹*.

3.2.3. Adicionalmente reitera la Sala, que de conformidad con abundante jurisprudencia, la de víctima es una condición personal, un status y no necesariamente el objeto de un reconocimiento. Si bien la Sala podría citar múltiples precedentes sobre legitimación por activa de las víctimas y su representación judicial, como los contenidos en la Sentencia SU-1189 de 2001¹⁰⁰ o la muy citada Sentencia T-025 de 2004¹⁰¹, de reforma

⁹⁶ Folios 111 a 117 Cuaderno de Revisión No. 2

⁹⁷ Folio 116 Cuaderno de Revisión No. 2

⁹⁸ Sentencia T-267 de 2011 M.P. Mauricio González Cuervo, principalmente en la consideración jurídica No. 4.2.1.

⁹⁹ Sentencia C-271 de 2011 M.P., Mauricio González Cuervo

¹⁰⁰ Sentencia SU-1189 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett

¹⁰¹ Sentencia T-025 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

estructural sobre desplazamiento forzado, la Corporación reitera lo señalado en Sentencia T-267 de 2011, que reconstruyó parte de la línea jurisprudencial sobre la calidad de víctima en los casos de desplazamiento, las condiciones de vulnerabilidad y el carácter de sujetos de especial protección constitucional¹⁰².

3.3. ASOCAB y sus miembros no son “un tercero interesado en las resultas del proceso”, “titular de una simple expectativa” como lo afirma APORTES SAN ISIDRO S.A.S.

Aquí hay que aclarar dos cosas: en primer lugar, ASOCAB no es “un tercero interesado en las resultas del proceso”. Por el contrario, de conformidad con la solicitud de amparo, las pruebas allegadas al proceso, las intervenciones de ASOCAB dentro de este trámite y las reglas y contenidos de la Sentencia T-267 de 2011, ASOCAB y sus miembros son titulares de los derechos fundamentales puestos en cabeza de las víctimas de desplazamiento, del derecho fundamental al debido proceso administrativo, del derecho de acceso a la tierra y de los demás derechos que eventualmente aparezcan como violados dentro del proceso de tutela, de conformidad con la cláusula *iura novit curia* que obliga al juez de tutela a examinar la eventual violación de cualquier derecho fundamental, sin limitarse a la descripción o las evaluaciones que hubiese hecho el accionante.

Para la Sala es necesario precisar que no es cierto que ASOCAB sea “*un tercero interesado en las resultas del proceso*” que tan solo tendría una mera expectativa de adjudicación, por varias razones:

- i. Porque ASOCAB fue la parte solicitante en el proceso de extinción de dominio de los predios Las Pavas, Peñaloza y Si Dios quiere, que culminó con la expedición de la Resolución No. 2284 de 2012, lo que de suyo explicita un interés jurídico legítimo dentro de esta acción de tutela, relacionado entre otros, con el derecho fundamental de acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios;
- ii. Porque de conformidad con la solicitud de amparo, ASOCAB y sus miembros acuden a la jurisdicción como titular del derecho fundamental al debido proceso y de los derechos que eventualmente aparezcan como violados dentro del proceso de tutela, siendo obligación del juez constitucional “(...) (vi) *valorar la situación de vulnerabilidad de las personas y considerar sus condiciones materiales de existencia, en armonía con lo dispuesto en el artículo 3 de la Constitución Política y;*

¹⁰² Sentencia T-267 de 2011 M.P. Mauricio González Cuervo

(vii) *proteger adecuadamente y conforme a los hechos probados en el proceso, aquellos derechos vulnerados o amenazados, incluso si el accionante no los invocó*¹⁰³.

iii. Porque ASOCAB y sus miembros, además de satisfacer la legitimación por activa, son titulares de derechos sobre los predios Las Pavas, Peñaloza y Si Dios quiere, que han sido reconocidos por autoridades administrativas y judiciales, en tanto que los informes y documentos allegados por el INCODER y la Defensoría del Pueblo, dan cuenta de la presencia de los campesinos en los predios desde mediados de la década del dos mil, de la explotación económica y de la ocupación de los predios, como expresamente se consignó en la Sentencia T-267 de 2011, en la que se dijo que *“el juez de segunda instancia debió conceder el amparo en el fallo objeto de revisión, como sí lo hizo el a quo, con el fin de proteger y garantizar el derecho al debido proceso de los trabajadores campesinos que explotaban los predios rurales, por lo que se declararán sin efecto las resoluciones a través de las cuales la Inspección de Policía de El Peñón decretó el desalojo de los trabajadores campesinos, de los terrenos de ‘Las Pavas’*”¹⁰⁴.

4. La alegada configuración del hecho superado y de la carencia actual de objeto

El INCODER al presentar el informe al que se refiere el artículo 18 del Decreto 2591 de 1991, le solicitó al Despacho declarar la improcedencia de la acción en virtud del hecho superado, bajo dos argumentos: En primer lugar, que el derecho de petición había sido satisfecho mediante el Oficio de mayo 24 de 2013, y en segundo término, en atención a que para la fecha de la respuesta se encontraba en trámite ante el Consejo de Estado, la demanda de revisión de asuntos agrarios en contra la Resolución 2284 de 2012, por lo que *“no es posible efectuar el registro de la misma como lo solicita el accionante, pues será el juez natural y de conocimiento de dicha acción, quien deberá pronunciarse al respecto de lo solicitado por los accionantes”*.

APORTES SAN ISIDRO S.A.S. en su escrito de noviembre 3 de 2016 también le solicitó a la Corte que declare la existencia del hecho superado, y que por lo mismo disponga la improcedencia de la acción de tutela, como consecuencia de las declaratorias de inexecutable contenidas en la Sentencia C-623 de 2015. Específicamente dijo la Empresa, que *“Al desaparecer la norma del ordenamiento jurídico pierde*

¹⁰³ Sentencia T-255 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva consideración jurídica No. 23, citando numerosos precedentes

¹⁰⁴ Sentencia T-267 de 2011 M.P. Mauricio González Cuervo consideración jurídica No. 4.3.

su razón de ser el objeto de la tutela; por lo que esa Honorable Corporación deberá desestimar las pretensiones formuladas por ASOCAB, por cuanto las pretensiones formuladas por ASOCAB constituyen actualmente un ‘hecho superado’.”¹⁰⁵ (resaltado dentro del texto)

La improcedencia de la acción de tutela por el hecho superado tiene fundamento normativo en el numeral 4 del artículo 6, así como en el artículo 24 del Decreto 2591 de 1991, y ha sido desarrollada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional desde la figura de la carencia de objeto. La norma de referencia señala lo siguiente:

“Artículo 6. Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá: (...)

4. Cuando sea evidente que la violación del derecho originó un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho.”

La Corte Constitucional ha señalado con insistencia, que “El fenómeno de la carencia actual de objeto tiene como característica esencial que la orden del juez de tutela relativa a lo solicitado en la demanda de amparo no surtiría ningún efecto, esto es, *caería en el vacío*. Lo anterior se presenta, *generalmente*, a partir de dos eventos: el hecho superado o el daño consumado”¹⁰⁶.

La tutela es una garantía constitucional destinada a la protección de los derechos fundamentales, y por lo mismo, cuando cesa la amenaza o la violación de los derechos fundamentales del solicitante, bien porque la causa de la amenaza desapareció o fue superada, o porque la violación cesó o el derecho fue satisfecho, entonces la acción de tutela pierde su razón de ser, en la medida en que cualquier decisión que el juez pueda adoptar, carecerá de fundamento fáctico. De este modo, el juez de tutela queda imposibilitado para emitir cualquier orden de protección del derecho invocado, en tanto que la decisión judicial resulta inocua. Conforme lo indica la Sentencia T-841 de 2011, se configura la carencia actual de objeto en tres situaciones¹⁰⁷:

a) La carencia actual de objeto por el hecho superado

¹⁰⁵ Folio 695 Cuaderno de Revisión 2

¹⁰⁶ Sentencia T-358 de 2014 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, recogiendo los precedentes contenidos entre otras, en las sentencias T-585 de 2010 M.P. Humberto Sierra Porto y T-200 de 2013 M.P. Alexei Julio Estrada

¹⁰⁷ Sentencia T-841 de 2011 M.P. Humberto Sierra Porto, consideraciones jurídicas Nos. 9 a 12

Acontece cuando entre el momento de la interposición de la acción de tutela y el momento del fallo, ha sido satisfecha la pretensión contenida en la solicitud de amparo, como sucede en los casos en que ha sido respondido el derecho de petición que dio lugar a la acción de tutela, cuando se ha practicado la cirugía cuya realización se negaba o se dispuesto el reintegro de una persona que alegaba haber sido destituida sin justa causa.

La conducta que deba adoptar el juez frente al hecho superado, depende del estado en el que encuentre el trámite de tutela. En primer lugar si el hecho superado se presenta durante el trámite de las instancias, entonces el juez declarará improcedente el amparo y podrá pronunciarse alrededor de la violación de los derechos, dando aplicación al artículo 24 del Decreto 2591 de 1991. En segundo término, si el hecho superado se presenta durante el trámite de revisión en la Corte Constitucional, entonces la Corporación, además de declarar el hecho superado, tendrá el deber de examinar el caso determinando el alcance de los derechos fundamentales en concreto¹⁰⁸. Bajo ambas hipótesis los jueces deben demostrar suficientemente la carencia actual de objeto por el hecho superado.

b) La carencia actual de objeto por daño consumado

Se presenta cuando se ha consumado la violación o amenaza del derecho fundamental que se pretendía evitar con la acción de tutela, de modo tal que ya no es posible hacer cesar la violación o impedir que se concrete el peligro. En estos casos procede el resarcimiento del daño originado por la vulneración del derecho fundamental. Cuando se presenta el daño consumado, pierden sentido tanto la protección como la orden, surgiendo como única opción posible, la indemnización del perjuicio causado por la violación del derecho fundamental, por la vía ordinaria, o por la prevista en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991.

La conducta que deba asumir el juez depende también del momento de consumación del daño. En primer lugar, si el daño se consuma antes de la presentación de la acción de tutela, entonces el juez, en aplicación de lo dispuesto por el numeral 4 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, deberá demostrar la existencia del daño consumado en la parte motiva de su decisión y declarar improcedente el amparo, sin proceder al análisis de fondo.

¹⁰⁸ Sentencia T-170 de 2009 M.P. Humberto Sierra Porto, citada por la Sentencia T-841 de 2011 M.P. Humberto Sierra Porto

El segundo término y si el daño se consuma durante el trámite de la acción de tutela, en las instancias o en el curso de la revisión en la Corte Constitucional, la jurisprudencia constitucional ha indicado, que si bien no procede la orden de protección solicitada en la petición de amparo, es necesario que tanto el juez de instancia como la Corte Constitucional en sede de revisión¹⁰⁹: Se pronuncien de fondo en la parte motiva de la sentencia sobre la presencia del daño consumado; hagan una advertencia “*a la autoridad pública para que en ningún caso vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para conceder la tutela (...)*”, conforme lo prevé el artículo 24 del decreto 2591 de 1991; informen al actor o a sus familiares sobre las acciones jurídicas a las que puede acudir para la reparación del daño; y compulsen copias del expediente a las autoridades que considere obligadas a investigar la conducta de los demandados cuya acción u omisión causó el mencionado daño.

c) La carencia actual de objeto por circunstancias distintas al hecho superado o al daño consumado

Señala específicamente la Sentencia T-841 de 2011, que “es posible que la carencia actual de objeto no se derive de la presencia de un daño consumado o de un hecho superado sino de alguna otra circunstancia que determine que, igualmente, la orden del juez de tutela relativa a lo solicitado en la demanda de amparo no surta ningún efecto”¹¹⁰. La Corte recreó el caso contenido en la Sentencia T-585 de 2010 en el que la I.P.S. demandada no realizó un diagnóstico oportuno a la peticionaria, cuyo embarazo al parecer estaba poniendo en riesgo su salud mental. Debido a esta omisión, la mujer terminó su gestación por fuera del sistema de salud. La Sala consideró que la carencia actual de objeto no impedía un pronunciamiento de fondo sobre la violación de derechos fundamentales, lo que podría tener importantes efectos en la prevención de futuras violaciones de derechos y podía ser un primer paso para la determinación de responsabilidades administrativas, penales y disciplinarias.

La Sala señala que en el presente caso no se configura la carencia de objeto por hecho superado bajo ninguna de las hipótesis señaladas por el INCODER y APORTES SAN ISIDRO S.A.S.

¹⁰⁹ Sentencia T-841 de 2011 citando las sentencias T-803 de 2005, T-758 de 2003, T-873 de 2001, T-498 de 2000, SU-667 de 1998, T-428 de 1998 y T-476 de 1995,

¹¹⁰ Sentencia T-841 de 2011 M.P. Humberto Sierra Porto, citando la Sentencia T-585 de 2010 M.P. Humberto Sierra Porto

4.1. No hay hecho superado por la respuesta dada por el INCODER al derecho de petición de la Asociación ASOCAB

Dice el INCODER, que se ha configurado el hecho superado, en virtud de la respuesta dada al derecho de petición el 24 de mayo de 2013, pues: *“En efecto, en este caso el derecho invocado como vulnerado ha sido satisfecho por parte del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, toda vez que mediante la expedición del oficio número 20132113954 el 24 de mayo de 2013, informando que dicha Resolución se encontraba demandada ante el Consejo de Estado, se ha atendido de fondo a lo solicitado por los accionantes y de acuerdo con el acatamiento de las normas citadas (...)”*¹¹¹. La Sala no comparte la postura de la parte accionada y sostiene que no se ha configurado el hecho superado, por siguientes razones:

- i. Porque reducir esta acción de tutela a la respuesta dada a un derecho de petición es minimizar en grado extremo un problema jurídico complejo, que va mucho más allá del derecho de petición, en tanto involucra la integridad de los derechos fundamentales de personas víctimas de desplazamiento, entre estos, los derechos al debido proceso, el acceso a la tierra y el retorno.
- ii. Porque de conformidad con la prueba allegada, en los momentos actuales se adelanta el proceso de liquidación del INCODER, habiéndose dado lugar al nacimiento de la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS – ANT, entidad que además de haber asumido las funciones y competencias inicialmente asignadas al INCODER, ha sido objeto de nuevos derechos de petición elevados por ASOCAB, relacionados con los mismos temas.
- iii. Adicionalmente no hay lugar a la declaratoria del hecho superado, pues el escenario normativo que dio lugar a la reclamación de ASOCAB ha cambiado por competo. En efecto, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-623 de 2015 declaró la inexecutable de algunas de las expresiones contenidas en los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994, que disponían que el registro de la extinción de dominio decretada por el INCODER, tan solo procedía en los casos en que no hubiese sido formulada demanda de revisión agraria, y si se la formulaba, entonces los efectos del acto administrativo de extinción de dominio quedaban en suspenso, hasta que el Consejo de Estado resolviera la cuestión mediante sentencia de fondo.

¹¹¹ Folio 216 Cuaderno Original

Sin embargo acontece ahora, que las normas que en su momento impidieron la inscripción del acto administrativo de extinción de dominio de los predios fueron declaradas parcialmente inexequibles, con lo cual la situación jurídica que dio lugar a la acción de tutela ha introducido variables que impiden la configuración del hecho superado, dando lugar a un pronunciamiento de fondo.

4.2. No hay lugar al hecho superado, por tramitarse en la actualidad un proceso de revisión agraria ante el Consejo de Estado

El 14 de noviembre de 2012 el INCODER, mediante Resolución 2284 de 2012 declaró la extinción del dominio de los predios “Peñaloza, “Si Dios Quiere” y “Pavas”, indicando que contra el mismo solo resultaba procedente el recurso de reposición, el que debía ser propuesto dentro de los cinco días siguientes a la notificación. El artículo 5 de la misma Resolución dispuso que los efectos de la decisión quedaran en suspenso, así:

“ARTÍCULO QUINTO. Los efectos de esta providencia permanecerán en suspenso durante los 15 días siguientes a su ejecutoria, término dentro del cual el interesado podrá solicitar su revisión ante el Consejo de Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 53 de la Ley 160 de 1994.”

Con base en lo dispuesto en esas normas, sucedieron dos cosas: En primer lugar (i) APORTES SAN ISIDRO S.A.S. interpuso recurso de reposición en contra el acto administrativo de extinción de dominio, y posteriormente interpuso demanda ante el Consejo de Estado, dando lugar al proceso de revisión agraria que se tramita con el Radicado No. 11001032600020130004401 (46699) ante la Sección Tercera de esa Corporación. En segundo término (ii) y en virtud de las actuaciones adelantadas por APORTES SAN ISIDRO S.A.S., el INCODER se abstuvo de remitir la Resolución 2284 de 2012, que había dispuesto la extinción de dominio de los predios, a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Magangué para que se surtieran la inscripción y el registro. Con base en estos antecedentes, el INCODER alega la configuración del hecho superado.

La Sala considera que la solicitud elevada por el INCODER descansa en un razonamiento que no es válido. Su premisa es correcta, en tanto que ciertamente en la actualidad se tramita el proceso de revisión agraria ante el Consejo de Estado. Sin embargo de la existencia del proceso de revisión agraria no se deriva la carencia de objeto, pues el hecho

eventualmente violatorio de los derechos fundamentales se mantiene, aún bajo la existencia del proceso de revisión agraria.

Como se dijo, la carencia actual de objeto consiste en que entre el momento de la interposición de la acción de tutela y el momento del fallo, ha sido satisfecha la pretensión contenida en la solicitud de amparo, o cuando menos ha perdido significación. Sin embargo, **aquí ha sucedido exactamente lo contrario**, en tanto que la pretensión de ASOCAB y la posición de la parte accionada y demás personas vinculadas se ha reconfigurado, en virtud de las declaratorias de inexecutableidad contenidas en la Sentencia C-623 de 2015, así como por la prueba sobreviviente, que entre otras cosas, indica la liquidación de INCODER y el reconocimiento de la calidad de víctimas de desplazamiento a los miembros de ASOCAB, lo que niega de plano el hecho superado y obliga a la Sala a examinar la eventual violación de los derechos fundamentales.

4.3. No hay hecho superado como consecuencia de las declaratorias de inexecutableidad contenidas en la Sentencia C-623 de 2015

APORTES SAN ISIDRO S.A.S. en su escrito de noviembre 3 de 2016 le solicitó a la Corte que declare la existencia del hecho superado, como consecuencia de las declaratorias de inexecutableidad dispuestas por la Sentencia C-623 de 2015.

Específicamente dijo que la Corte *“deberá desestimar las pretensiones formuladas por ASOCAB, en razón a que esa misma Corporación profirió la Sentencia C-623 de 2015, declarando la inexecutableidad de algunos partes de los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994, que establecían el aplazamiento de la ejecutoria de las decisiones proferidas por la autoridad agraria mientras el Consejo de Estado resolvía el recurso de revisión, por lo cual, las pretensiones de ASOCAB pueden considerarse como **hecho superado**”*¹¹² (resaltado dentro del texto), insistiendo líneas más adelante, en que *“Al desaparecer la norma del ordenamiento jurídico pierde su razón de ser el objeto de la tutela; por lo que esa Honorable Corporación deberá desestimar las pretensiones formuladas por ASOCAB, por cuanto las pretensiones formuladas por ASOCAB constituyen actualmente un **‘hecho superado’**”*¹¹³ (resaltado dentro del texto).

¹¹² Folio 692 Cuaderno de Revisión 2

¹¹³ Folio 695 Cuaderno de Revisión 2

La Sentencia C-623 de 2015 declaró la inexecutable de algunas de las expresiones contenidas en los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994, que establecían los efectos suspensivos de la inscripción del acto de extinción de dominio, en caso de haberse formulado demanda de revisión agraria ante el Consejo de Estado. En este sentido y como sugiere APORTES SAN ISIDRO S.A.S., por consecuencia, han debido suceder el levantamiento de la suspensión y la inscripción de la extinción. Sin embargo, esto no ha sucedido.

La Sala considera que no se configura el hecho superado como consecuencia de las declaratorias de inexecutable contenidas en la Sentencia C-623 de 2015, por las siguientes razones:

1. La situación básica que dio origen a la solicitud de amparo se mantiene en el tiempo hasta hoy. En efecto, ASOCAB formuló la acción de tutela, alegando la violación de su derecho al debido proceso, en virtud de los efectos suspensivos consignados en la Resolución 2284 de 2012 del INCODER, situación que no ha cambiado.

2. Lo dispuesto en las declaratorias de inexecutable contenidas en la Sentencia C-623 de 2015 no ha sido cumplido, pues el INCODER no ha gestionado ni ordenado el levantamiento de los efectos suspensivos del acto de extinción de dominio, a pesar de las solicitudes elevadas por la CLÍNICA JURÍDICA SOBRE DERECHO Y TERRITORIO DE LA UNIVERSIDAD JAVERIANA y de la solicitud de información hecha por el CONSEJO DE ESTADO, habiendo transcurrido más de un año desde la expedición de la Sentencia C-623 de 2015.

3. Todo indica, que lo resuelto la Sentencia C-623 de 2015 no ha sido suficiente para hacer cesar los efectos suspensivos de la Resolución 2284 de 2012. En este sentido está aún pendiente de cumplirse el efecto útil del fallo, de modo tal que se haga efectivo lo dispuesto en él.

4. En consecuencia debe señalarse, que no se presenta en este caso ni la carencia actual de objeto, ni el hecho superado. La situación de violación de derechos fundamentales que alega ASOCAB no ha cambiado, pues no ha sido efectuado el registro de la extinción de dominio. La pretensión de los accionantes no ha sido satisfecha, y sobre todo, lo dispuesto en la Resolución 2284 de 2016 sigue surtiendo efectos, pese al decaimiento parcial que ese acto administrativo presenta como consecuencia de la emisión de la Sentencia C-623 de 2015.

Por lo demás valga precisar que en casos anteriores la Corte Constitucional ha negado la configuración del hecho superado, en

aquellos eventos en los que con posterioridad a la presentación de la acción de tutela, han sucedido una serie de hechos y circunstancias que modifican decisivamente el escenario de evaluación de la solitud de amparo¹¹⁴.

5. Subsidiariedad. La procedencia de la acción

El inciso tercero del artículo 86 de la Constitución establece el carácter subsidiario de la acción de tutela al señalar, que *“Esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”*.

En desarrollo de la norma constitucional, el numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 reiteró que el amparo no procedería *“Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”*, agregando además, que la eficacia del medio de defensa debe ser apreciada en concreto, atendiendo a las circunstancias del caso. Como consecuencia de lo anterior se ha dicho, que la acción de tutela es de carácter residual, tal como fue expuesto entre otras, en la Sentencia SU-458 de 2010 en los siguientes términos:

*“La jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en señalar que, en virtud del principio de subsidiariedad de la tutela, los conflictos jurídicos relacionados con los derechos fundamentales deben ser en principio resueltos por las vías ordinarias -jurisdiccionales y administrativas- y sólo ante la ausencia de dichas vías o cuando las mismas no resultan idóneas para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, resulta admisible acudir a la acción de amparo constitucional.”*¹¹⁵

La subsidiariedad ha sido considerada como un principio que pondera el valor de los distintos procesos judiciales. Así dijo la Corporación en la Sentencia T-720 de 2014, que *“El principio de subsidiariedad, a su turno, es concebido por la Corte Constitucional como un mecanismo de defensa de los derechos fundamentales de naturaleza subsidiaria y en ese orden de ideas es un requisito de acceso a la acción de tutela, que obedece a la concepción de los distintos procesos judiciales como escenarios propicios para asegurar la eficacia de los derechos constitucionales, y no solo como ámbitos de aplicación del derecho infra constitucional”*¹¹⁶.

¹¹⁴ Como caso relevante, ver la negación del hecho superado en la Sentencia SU-235 de 2016 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, párrafos 39 a 46

¹¹⁵ Sentencia SU-458 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

¹¹⁶ Sentencia T-720 de 2014 M.P. María Victoria Calle Correa, consideración jurídica No. 86

APORTES SAN ISIDRO S.A.S. le ha pedido a la Corte que declare la improcedencia de esta acción de tutela, aduciendo dos razones:

a) Improcedencia de la acción por la existencia de otros medios de defensa judicial que ASOCAB no agotó

Específicamente dijo la Empresa:

“En el presente caso, la tutela interpuesta por Asocab no satisface el requisito de subsidiariedad, en la medida en que cuenta con acciones concretas para obtener protección de sus derechos tales como, el señalado en el artículo 22 del Decreto 1465 de 2013; o acudir a los jueces en el marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, demostrando que en efecto fueron poseedores de estas tierras y que fueron desplazados de las mismas”¹¹⁷.

b) Improcedencia de la acción por no haberse cumplido el procedimiento indicado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-623 de 2015

Específicamente dijo la Empresa:

*“comoquiera que el término concedido en la Sentencia C-623 de 2015, no ha empezado a correr, en garantía del debido proceso de las personas que hayan resultado perjudicadas con la sentencia de inconstitucionalidad, garantía que es conferida por el mismo tribunal constitucional, **resultan improcedentes** las pretensiones de ASCOCAB, toda vez que se deberá cumplir estrictamente el procedimiento indicado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-623 de 2015, por lo que una orden en sentido contrario, constituiría violación manifiesta del procedimiento fijado por el alto tribunal”¹¹⁸.*

Esta Sala de Revisión no comparte la postura de la sociedad APORTES SAN ISIDRO S.A.S. y por el contrario declara la procedencia de la acción por cuatro razones: en primer lugar en virtud de las reglas jurisprudenciales fijadas por la Corte Constitucional en los casos en que la parte accionante tiene la calidad de víctima de desplazamiento; en segundo término, por las especiales y dramáticas condiciones de victimización a las que han sido sometidas las personas pertenecientes a ASOCAB; en tercer término, porque las acciones presentadas por

¹¹⁷ Folio 71 Cuaderno de Revisión 1

¹¹⁸ Folio 697 Cuaderno de Revisión 2

APORTES SAN ISIDRO S.A.S. como medios de defensa que ASOCAB debió agotar antes de acudir a la acción de tutela, no son eficaces ni aplicables en este caso concreto; y en cuarto lugar, porque el proceso de revisión agraria no es un medio eficaz de defensa de ASOCAB.

Señala la Corte además, que lo que APORTES SAN ISIDRO S.A.S. denomina “*el procedimiento indicado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-623 de 2015*” ya fue debidamente evacuado, en la medida que el 1 de diciembre de 2016 la empresa palmicultora solicitó el decreto de medidas cautelares (entre ellas la suspensión provisional de los actos administrativos que decretaron la extinción de dominio), petición que fue negada mediante Auto de agosto 25 de 2017, proferido dentro del proceso con Radicado No. 11001-03-26-000-2013-00044-01 (46699).

5.1. Las reglas fijadas por la Corte Constitucional cuando la parte accionante es víctima de desplazamiento

La Corte Constitucional ha establecido y reiterado la regla de procedencia de la acción de tutela, en aquellos casos en los que la parte accionante es víctima de desplazamiento, considerando que resulta desproporcionado en esos casos, exigir el agotamiento previo de los recursos ordinarios como requisito para la procedencia de la acción.

Así en la Sentencia T-821 de 2007, la Corte Constitucional, tomando como precedentes aplicables las sentencias SU-150 de 2000 y T-025 de 2004, consideró que en atención a la extrema vulnerabilidad de las personas en situación de desplazamiento, la acción de tutela se erigía en el mecanismo idóneo y eficaz para la defensa de sus derechos fundamentales. Específicamente dijo la Corporación:

*“3. La acción de tutela procede como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado. En efecto, las personas que se encuentran en situación de desplazamiento gozan de un estatus constitucional especial que no puede simplemente tener un efecto retórico. En este sentido, la Constitución obliga a las autoridades a reconocer que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática por haber soportado cargas excepcionales y, cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades más apremiantes. En consecuencia, la Corte ha encontrado que resulta desproporcionado exigir el agotamiento previo de los recursos ordinarios como requisito para la procedencia de la acción.”*¹¹⁹

¹¹⁹ Sentencia T-821 de 2007 M.P. Catalina Botero Marino, consideración jurídica No. 3

Esta tesis sería reiterada justamente en la Sentencia T-267 de 2011, dentro del proceso en el que ASOCAB figuró como parte accionante, la Inspección Única de Policía de El Peñón como parte accionada y APORTES SAN ISIDRO S.A.S. como tercero vinculado al proceso. Allí se reiteró y se dijo lo siguiente:

“Además de lo anterior, esta Corporación ha dicho que “la acción de tutela procede como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado. En efecto, las personas que se encuentran en situación de desplazamiento gozan de un estatus constitucional especial... [que] obliga a las autoridades a reconocer que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática por haber soportado cargas excepcionales...en consecuencia, la Corte ha encontrado que resulta desproporcionado exigir el agotamiento previo de los recursos ordinarios como requisito para la procedencia de la acción¹²⁰”¹²¹ (Resalta la Sala).

Así, las personas víctimas del desplazamiento forzado pueden acudir a la acción de tutela para el amparo de los derechos fundamentales con carácter definitivo ante una vulneración o amenaza.”¹²² (subrayado y cursiva dentro del texto)

5.2. Las extremas condiciones de victimización y especial vulnerabilidad de las víctimas miembros de ASOCAB

Los miembros y las familias de ASOCAB fueron reconocidos oficialmente como víctimas individuales y colectivas por medio de las Resoluciones **Nos. 17399F de octubre 24 de 2013¹²³ y 2015-31158 de abril 27 de 2015¹²⁴**, proferidas por la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS.

Sin embargo es necesario registrar la intensidad de las condiciones de victimización y vulnerabilidad de los miembros de ASOCAB, que imponen la procedencia de la acción de tutela, que se hacen patentes en:

¹²⁰ Una síntesis de las decisiones de la Corte en esta materia puede encontrarse en la sentencia SU-150 de 2000 y en el anexo 4 de la sentencia T-025 de 2004. Más recientemente la Corte se ha pronunciado sobre el tema en las sentencias T-740 de 2004, T-175 de 2005, T-1094 de 2004, T-563 de 2003, T-1076 de 2005, T-882 de 2005, T-1144 de 2005, T-086 de 2006 y T-468 de 2006.

¹²¹ T-821 de 2007 M.P. Catalina Botero Marino

¹²² Sentencia T-267 de 2011 M.P. Mauricio González Cuervo, consideración jurídica No. 3.1.

¹²³ Folios 482 a 512 Cuaderno de Revisión 1, y Folios 366 a 397 Cuaderno de Revisión 2

¹²⁴ Folios 111 a 117 Cuaderno de Revisión No. 2

i. La realización de conductas delictivas eventualmente perpetradas miembros de la empresa de seguridad de APORTES SAN ISIDRO S.A.S. y de otras personas allegadas a la misma. La prueba que obra en el expediente es contundente y está relacionada con El Informe de la Fiscalía General de la Nación de marzo 18 de 2014, que da cuenta de la existencia de 22 investigaciones penales relacionadas con el predio Las Pavas y ASOCAB¹²⁵; el Oficio de julio 25 de 2015 de la Fiscalía Tercera Especializada, que da razón de 15 investigaciones penales, doce en Bogotá y tres en Bucaramanga; y los oficios suscritos por los fiscales de San Martín de Loba y Mompo, que relacionan 19 denuncias penales, la mayoría de ellas contra personal vinculado con APORTES SAN ISIDRO S.A.S.¹²⁶

ii. La afectación directa de las condiciones de vida e integridad personal, evidenciadas en los informes de la DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Así se consigna el Informe de Riesgo No. 023 -12, de Inminencia¹²⁷ y en el Informe de Visita de los días 19, 20, 21 y 22 de marzo de 2014, la realización de actos sucesivos de amenazas, agresiones, violencia física y verbal, intimidación con armas de fuego, destrucción de cultivos, quema de hogares, matanza de animales perpetradas en La Hacienda Las Pavas, padecida por los miembros de ASOCAB¹²⁸.

iii. El hostigamiento y las violencias ejercidas a los miembros de ASOCAB por los integrantes del departamento de seguridad de APORTES SAN ISIDRO S.A.S., al que la SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA le negó la renovación de la licencia de funcionamiento mediante Resolución No. 20151300055067 de septiembre 18 de 2015, y adicionalmente lo sancionó por medio de la Resolución No. 20142200003757 de enero 17 de 2014, (i) por prestar servicio de escoltas a un mayor número de personas al autorizado, (ii) por prestar servicio de seguridad en el predio Las Pavas sin estar autorizado, (iii) por no tomar precauciones para evitar la pérdida de armas; (iv) por no estar afiliado a la Red de Apoyo y Seguridad Ciudadana de Bolívar, (v) por exceder las jornadas de MARIO MARMOL MONTERO y CARLOS JAVIER JIMENEZ MURILLO; y (vi) por no reportar las “novedades” del predio Las Pavas del 24 abril y el 28 de mayo de 2013¹²⁹.

¹²⁵ Folios 30 a 37 Cuaderno de Revisión 1

¹²⁶ Folios 49 a 65 Cuaderno de Revisión 2

¹²⁷ Folios 142 a 168 Cuaderno Original

¹²⁸ Folios 582 a 603 Cuaderno 1

¹²⁹ Folios 67 a 93 Cuaderno de Revisión 2

iv. El nivel de Riesgo EXTRAORDINARIO, que en la actualidad padecen los directivos de ASOCAB, Señores MISAEL PAYARES GUERRERO, ETNY TORRES MORENO y ELIUD ALVEAR CUMPLIDO, como lo prueba el OFI16-00034103 de agosto 9 de 2016, emitido por la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN¹³⁰, medidas estas útiles, pero insuficientes, en tanto que no abarcan a toda la comunidad.

v. La condiciones reales de vulnerabilidad y desigualdad de los miembros de ASOCAB frente a APORTES SAN ISIDRO S.A.S., que se traduce en algunos casos en parcialidad institucional. Prueba de ello es el *informe* de la Procuraduría, que en contra de la prueba reseñada, afirma que en la Hacienda Las Pavas se vive en paz, tomando como referencia las entrevistas practicadas a sujetos denunciados penalmente por varias conductas delictivas.

vi. Las actuaciones recientes del INCODER, especialmente la Oferta de Revocatoria Directa de la Resolución 2284 de 2012, elevada ante el CONSEJO DE ESTADO, con fecha 15 de febrero de 2015, actuación que se adelantó estando esa entidad en proceso de liquidación, oferta que fue declarada inexistente dentro del proceso por el CONSEJO DE ESTADO¹³¹.

5.3. La inexistencia de un medio eficaz de defensa en este caso concreto

APORTES SAN ISIDRO S.A.S. le señaló a la Corte Constitucional, que debe ser declarada la improcedencia de la acción de tutela, en tanto que ASOCAB cuenta “*con acciones concretas para obtener protección de sus derechos tales como, el señalado en el artículo 22 del Decreto 1465 de 2013; o acudir a los jueces en el marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*”. La Corte no comparte esa opinión por las siguientes razones:

En primer lugar se tiene el Decreto 1465 de 2013 *Por el cual se reglamentan los capítulos X, XI y XII de la Ley 160 de 1994, relacionados con los procesos administrativos especiales agrarios, que en el artículo 22 sobre “Protección de colonos” (compilado en el artículo 2.14.19.2.18 del Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015) dispone que “Sin perjuicio de las acciones policivas o judiciales por violación de la normatividad ambiental, en ningún caso procederá el*

¹³⁰ Folios 401 a 406 del Cuaderno de Revisión 2

¹³¹ Folio 316 al vuelto Cuaderno de Revisión 2

lanzamiento por ocupación de hecho, ni ninguna otra acción policiva o judicial que interrumpa o desconozca la posesión u ocupación de colonos sobre un predio respecto del cual se encuentre en curso cualquiera de los procedimientos administrativos agrarios regulados en el presente decreto”.

Sobre el punto es necesario señalar dos cosas: Que esta norma no es aplicable en este caso, dado que la misma supone la existencia de un procedimiento administrativo agrario, lo que no sucede en este caso, pues el proceso administrativo de extinción de dominio finalizó con la Resolución 2284 de 2012 que decretó la extinción de dominio y la Resolución 163 de 2013, que la confirmó; y en segundo lugar porque cualquier disputa relacionada con la posesión y la explotación del predio Las Pavas, que ejerce los señores de ASOCAB quedó zanjada con la expedición de la Sentencia T-267 de 2011, que dispuso “**CONCEDER** el amparo al debido proceso y a los derechos a la vida digna y al trabajo del cual son titulares los campesinos ocupantes del predio Las Pavas, representados por ASOCAB”¹³².

En segundo lugar afirma APORTES SAN ISIDRO S.A.S., que ASOCAB en vez de proponer la acción de tutela, debió acudir al proceso de restitución de tierras establecido por la Ley 1448 de 2011. La Sala considera que esto tampoco es correcto, en primer lugar, porque ASOCAB y sus miembros son ocupantes del predio Las Pavas, como ha sido consignado entre otros, en el Informe de visita realizado por el INCODER, en los informes de visita realizados por la DEFENSORÍA DEL PUEBLO y como quedó probado y consignado en la Sentencia T-267 de 2011 de la Corte Constitucional. En este sentido no se trata aquí de “*personas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas*” según lo establece el artículo 75 de la Ley 1437 de 2011, sino que los señores de ASOCAB son ocupantes y explotadores del predio Las Pavas. Bajo esta comprensión, la Ley 1437 de 2011 no es aplicable en este caso concreto.

En segundo lugar se tiene, que ASOCAB y sus miembros fueron quienes precisamente en junio de 2006 iniciaron ante el INCODER los trámites administrativos de extinción de dominio del predio Las Pavas, obteniendo la declaratoria de extinción mediante la Resolución 2284 de 2012. En este sentido no solicitan restitución alguna, sino que pretenden la adjudicación de los terrenos que vienen explotando económicamente desde hace tiempo.

¹³² Sentencia T-267 de 2011 M.P. Mauricio González Cuervo, punto resolutivo segundo

5.4. El procedimiento previsto en la Sentencia C-623 de 2015 se viene cumpliendo debidamente y no hace improcedente esta acción de tutela

APORTES SAN ISIDRO S.A.S. solicita la declaratoria de improcedencia de la acción de tutela, alegando lo siguiente:

- Que no se ha cumplido el procedimiento contenido en el punto resolutivo quinto de la Sentencia C-623 de 2015, que hizo tránsito a cosa juzgada constitucional.
- Que el cumplimiento de ese procedimiento es una garantía radicada en cabeza de APORTES SAN ISIDRO S.A.S.
- Que si la Corte Constitucional concede el amparo, entonces estaría violando el procedimiento fijado en su propia sentencia de constitucionalidad y que por lo mismo, estaría violando el debido proceso radicado en cabeza de APORTES SAN ISIDRO S.A.S.

Específicamente dijo la Empresa:

*“comoquiera que el término concedido en la Sentencia C-623 de 2015, no ha empezado a correr, en garantía del debido proceso de las personas que hayan resultado perjudicadas con la sentencia de inconstitucionalidad, garantía que es conferida por el mismo tribunal constitucional, **resultan improcedentes** las pretensiones de ASCOCAB, toda vez que se deberá cumplir estrictamente el procedimiento indicado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-623 de 2015, por lo que una orden en sentido contrario, constituiría violación manifiesta del procedimiento fijado por el alto tribunal”¹³³.*

APORTES SAN ISIDRO S.A.S. se refiere al punto resolutivo sexto de la Sentencia C-623 de 2015, que señala:

QUINTO. DECLARAR que los efectos de esta sentencia operan a partir de la promulgación de la Ley 160 de 1994. En los procesos en curso ante el Consejo de Estado, los demandantes y terceros podrán solicitar la suspensión de los respectivos actos administrativos, dentro de los quince (15) días siguientes a la comunicación que el Consejo de Estado les efectúe sobre la decisión adoptada en esta providencia.

¹³³ Folio 697 Cuaderno de Revisión 2

Este enunciado tiene tres componentes: una *declaración*, una *facultad* y un término u *oportunidad* para ejercer la facultad.

La declaración consistió en fijar los efectos temporales de lo decidido en la Sentencia C-623 de 2015. En este sentido la Corte Constitucional dispuso que los efectos de la decisión operen “a partir de la promulgación de la Ley 160 de 1994”.

La facultad consistió en permitirle a los demandantes y a terceros que al momento de la emisión del fallo tramiten procesos de revisión agraria ante el CONSEJO DE ESTADO, que “*puedan solicitar la suspensión de los respectivos actos administrativos*”.

La **oportunidad** consistió en señalar que el ejercicio de la facultad que permite solicitar la suspensión de los actos administrativos, se efectúe “*dentro de los quince (15) días siguientes a la comunicación que el Consejo de Estado les efectúe sobre la decisión adoptada en esta providencia*”.

De conformidad con la prueba allegada al proceso, el CONSEJO DE ESTADO mediante Auto de julio 27 de 2016 resolvió¹³⁴: (i) tener como inexistente el acta del Comité de conciliación del INCODER allegada al proceso; (ii) comunicar por Secretaría a la parte demandante y a terceros el contenido de la Sentencia C-623 de 2015; (iii) conceder el término de quince (15) días a la parte demandante y terceros, siguientes al recibo de la anterior comunicación, para que soliciten la suspensión de los actos administrativos demandados, si a bien lo tienen; (iv) requerir al INCODER para que certifique si efectuó la inscripción del acto administrativo de extinción, en virtud de la Sentencia C-623 de 2015; (v) y expedir unas copias del expediente. En este sentido, el CONSEJO DE ESTADO ha dado lugar al trámite del procedimiento establecido en la sentencia C-623 de 2015.

APORTES SAN ISIDRO S.A.S., mediante escritos de agosto 8 y agosto 10 de 2016, solicitó requerir al INCODER para que remitiera la oferta de revocatoria directa, y además pidió la aclaración de los numerales primero y cuarto del Auto de julio 27 de 2016. En respuesta a esa actuación, el CONSEJO DE ESTADO mediante Auto de octubre 5 de 2016¹³⁵, resolvió no aclarar los numerales cuestionados y negar por improcedente la solicitud de remisión de la oferta de revocatoria directa.

¹³⁴ Folios 315 – 317 del Cuaderno de Revisión 2, Folios 708 – 710 Cuaderno de Revisión 2

¹³⁵ Folios 711 – 714 Cuaderno de Revisión 2

El 30 de enero de 2017 la apoderada judicial de APORTES SAN ISIDRO S.A.S. allegó a la Secretaría de la Corte Constitucional, copia del escrito radicado el 1 de diciembre de 2016 ante el CONSEJO DE ESTADO, por medio del cual solicitó el decreto de medidas cautelares dentro del Expediente No. 2013-00044-01 (46699), conforme se consignó en el documento¹³⁶.

Con base en la información suministrada por APORTES SAN ISIDRO S.A.S., la Sala examinó la página web del CONSEJO DE ESTADO, verificando que la Sección Tercera, Subsección C de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante Auto de agosto 25 de 2017, proferido dentro del proceso con Radicado No. 11001-03-26-000-2013-00044-01 (46699), resolvió en el punto resolutivo segundo, NEGAR la medida cautelar de suspensión provisional solicitada por APORTES SAN ISIDRO S.A.S., así:

“SEGUNDO: NEGAR la medida cautelar de suspensión provisional de efectos de los actos administrativos correspondientes a la extinción de dominio de los predios “Las Pavas”, “Peñaloza” y “Si Dios Quiere”, solicitada por la parte actora.”¹³⁷

Adicionalmente consideró el Consejo de Estado, desde la declaratoria de inexecutable contenida en la Sentencia C-623 de 2015, que la Resolución 2284 de 2012 expedida por el INCODER, que decretó la extinción de dominio de los mencionados predios se encuentra en firme y que no es necesaria la evacuación del medio de control de revisión agraria para que cobre plenos efectos.

Específicamente señaló la Sección Tercera del CONSEJO DE ESTADO, que en virtud de la declaratoria de inexecutable contenida en la Sentencia C-623 de 2015, el acto administrativo que declaró la extinción de dominio de los predios “Las Pavas”, Peñaloza” y Si Dios quiere”, adquirió firmeza, ejecutoriedad y ejecutividad, de conformidad con lo establecido en la Ley 1437 de 2011 “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”.

Al respecto precisó la Corporación en dicho proveído, que la Resolución 2284 de 2012, que declaró extinguido en favor de La Nación, el derecho

¹³⁶ Folios 722 a 782 Cuaderno de Revisión 2

¹³⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Auto de agosto 25 de 2017. Radicado No. 11001-03-26-000-2013-00044-01 (46699) C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas, punto resolutivo segundo. En: <http://www.consejodeestado.gov.co/actuaciones.asp?mindice=11001032600020130004401> Visita de octubre 12 de 2017

de dominio privado y los demás derechos reales constituidos a favor de cualquier persona natural o jurídica sobre los referidos predios, cobró firmeza a partir de la notificación de la Resolución 0166 del 8 de febrero de 2013, que confirmó en todas sus partes el acto administrativo que decretó la extinción de dominio, es decir, a partir del 15 de marzo de 2013, fecha en la que se desfijó el edicto por medio del cual se notificó la decisión¹³⁸.

Dentro de esta comprensión se tiene: (i) que se cumplió lo dispuesto por el punto resolutivo quinto de la Sentencia C-623 de 2015, pues la decisión adoptada por la Corte Constitucional fue puesta en conocimiento de las partes dentro del proceso de revisión agraria; (ii) que el CONSEJO DE ESTADO negó la solicitud de suspensión provisional de efectos de los actos administrativos que decretaron la extinción de dominio de los predios “Las Pavas”, “Peñaloza” y “Si Dios Quiere” solicitada por APORTES SAN ISIDRO S.A.S.; y (iii) que en la misma providencia el CONSEJO DE ESTADO afirmó, que el acto administrativo de extinción de dominio adquirió firmeza, ejecutoriedad y ejecutividad.

De conformidad con los anteriores hechos y consideraciones, se concluye inevitablemente la procedencia de la acción de tutela en el presente caso, por las siguientes razones:

En primer lugar, por las características propias de la subsidiariedad de la acción de tutela. De conformidad con el artículo 86 de la Constitución, “*el afectado*” (en este caso ASOCAB y los campesinos miembros de ella, parte accionante) tiene la obligación de agotar los medios de defensa judicial de los que es titular. El punto es que el trámite dispuesto en el punto resolutivo quinto de la Sentencia C-623 de 2015 no es un medio de defensa judicial de ASOCAB, y por lo mismo, esta revisión no está sometida al agotamiento de ese trámite por parte de ASOCAB. La Sentencia C-623 de 2015 fue proferida el 30 de septiembre de ese año y por lo mismo, las cláusulas que impedían la inscripción de la extinción del dominio perdieron eficacia y se tornaron inexistentes desde ese mismo momento. Más aún, la Corte Constitucional le dio efectos retroactivos a su decisión, lo que hace más contundente la pérdida de eficacia y vigencia de las cláusulas que contenían los efectos suspensivos desde la emisión misma del fallo.

¹³⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Auto de agosto 25 de 2017. Radicado No. 11001-03-26-000-2013-00044-01 (46699) C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas, consideración jurídica No. 4.1.2.. En: <http://www.consejodeestado.gov.co/actuaciones.asp?mindice=11001032600020130004401> Visita de octubre 12 de 2017

En segundo lugar se tiene, que el trámite previsto en la Sentencia C-623 de 2015 se surtió ante el CONSEJO DE ESTADO. La **facultad** que tenía APORTES SAN ISIDRO S.A.S. de solicitar la suspensión provisional de los actos administrativos que decretaron la extinción de dominio fue ejercida y resuelta desfavorablemente por el CONSEJO DE ESTADO. De este modo, no hay lugar a improcedencia alguna, pues el “*procedimiento*” (así lo llama la empresa palmicultora) dispuesto en el punto resolutive quinto de la Sentencia C-623 de 2015 se surtió debidamente, con garantía del debido proceso de las partes y los terceros.

En tercer término la Sala señala, que debe diferenciarse entre (i) la declaratoria de inexecutable contenida en la Sentencia C-623 de 2015 y (ii) la facultad otorgada para solicitar la suspensión de actos administrativos, prevista en el punto resolutive quinto de esa sentencia. La declaratoria de inexecutable parcial de los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994 expulsó del sistema las reglas que impedían la inscripción del acto de extinción desde la fecha de emisión del fallo (septiembre 30 de 2015) y más precisamente, desde 1994, en virtud de los efectos retroactivos, teniendo plena eficacia desde el momento de su emisión. En sentido contrario la facultad otorgada para solicitar la suspensión de actos administrativos concretos no depende de la sentencia, sino del ejercicio de un derecho por la parte interesada, dentro de la oportunidad que se le concedió en el fallo. En este sentido se reitera, que la empresa palmicultora solicitó la suspensión provisional de los actos administrativos que decretaron la extinción de dominio, siendo negada la misma mediante el Auto de agosto 25 de 2017.

De conformidad con lo expuesto, la acción de tutela resulta procedente por la regla constitucional que señala la procedencia de la acción cuando el accionante es víctima de desplazamiento; por la condiciones de victimización y vulnerabilidad extrema de los miembros de ASOCAB; porque ni el Decreto 1465 de 2013, ni la Ley 1448 de 2011 son medios eficaces de defensa en este caso concreto, como lo alega APORTES SAN ISIDRO S.A.S.; y porque el procedimiento indicado en la Sentencia C-623 de 2015 se surtió debidamente. Adicionalmente debe señalarse con el CONSEJO DE ESTADO, que “*el acto declarativo de la extinción de dominio que ha adquirido firmeza, adquiere también, conforme al régimen general de procedimiento administrativo, ejecutoriedad y ejecutividad*”¹³⁹.

¹³⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Auto de agosto 25 de 2017. Radicado No. 11001-03-26-000-2013-00044-01 (46699) C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas, consideración jurídica No. 4.1.2. En: <http://www.consejodeestado.gov.co/actuaciones.asp?mindice=11001032600020130004401> Visita de octubre 12 de 2017

B. CONSIDERACIONES DE FONDO DE ESTA ACCIÓN DE TUTELA

6. El predio “Hacienda Las Pavas”, conformado por los predios “Las Pavas”, “Peñaloza” y “Si Dios quiere” y sus ocupantes¹⁴⁰

La Hacienda Las Pavas, que fue objeto de extinción de dominio por parte del INCODER, está conformada por tres predios denominados “Las Pavas”, “Peñaloza” y “Si Dios quiere”, ubicados en la zona rural del municipio de San Martín de Loba, Departamento de Bolívar.

Entre los años 1966 a 1969, el INCORA adjudicó en el municipio de San Martín de Loba, un total de 1.184 hectáreas de predios baldíos en desarrollo de la Ley 135 de 1961. El 22 de diciembre de 1966, mediante Resolución No. 18105 adjudicó a los señores Pedro Pablo y Eugenio Pacheco el predio denominado “Si Dios Quiere”, ubicado en el Paraje de Lázaro, corregimiento de Playitas, Municipio de San Martín de Loba en el Departamento de Bolívar, con una cabida de (42) cuarenta y dos hectáreas; el 12 de mayo de 1967, mediante Resolución No. 5491 adjudicó al señor Abelardo Ramírez Rueda el predio denominado “No te canses” localizado en el Paraje Papayal, Corregimiento Papayal, Municipio San Martín De Loba en el Departamento de Bolívar, con una cabida de (473) cuatrocientas setenta y tres hectáreas; en esa misma fecha, mediante Resolución 5492, adjudicó al señor Heriberto de Jesús Sierra el predio denominado “Las Pavas”, ubicado en el Corregimiento de Papayal, Municipio San Martín de Loba en el Departamento de Bolívar, con una cabida de (471) cuatrocientas setenta y una hectáreas; y el 22 de agosto de 1969 mediante la Resolución No. 13262, adjudicó al señor Luciano Iglesia Rangel el predio denominado “Peñaloza” localizado en el Paraje del Congo, Corregimiento de Papayal, Municipio de San Martín de Loba, en el Departamento de Bolívar, con una cabida de ciento noventa y ocho (198) hectáreas.

En el año 1983, el señor Jesús Emilio Escobar Fernández compró a los propietarios de entonces estos terrenos y otros, que posteriormente fueron objeto de procesos de clarificación de la propiedad y de revisión de asuntos agrarios.

En el año de 1997 aconteció el abandono de los predios por parte del Señor Escobar Fernández, quien era su propietario, y de forma paulatina

¹⁴⁰ Los elementos de contexto que se registran a continuación, son tomados de la prueba allegada al proceso, reseñada puntualmente en el capítulo de Antecedentes, de lo afirmado por las partes y sujetos vinculados a esta acción, así como del contenido de la Sentencia T-267 de 2011

123 familias del Corregimiento Buenos Aires empezaron a asentarse en los predios, ejerciendo actos de posesión, explotación económica y realización de mejoras. Adicionalmente los campesinos asentados en esas tierras constituyeron la Asociación de Campesinos de Buenos Aires (ASOCAB).

Conforme lo documentan las resoluciones del INCODER, los informes de la DEFENSORÍA DEL PUEBLO, las resoluciones de la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y LA REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS, lo relatan los miembros de ASOCAB y lo recrea la Sentencia T-267 DE 2011, en el año 2003 un grupo paramilitar, el Bloque Central Bolívar de las Autodefensas Unidas de Colombia – AUC, ingresó al Corregimiento Buenos Aires y a la Hacienda Las Pavas, amenazando de muerte a las familias campesinas ocupantes de los predios, exigiéndoles que los abandonaran y que cesaran en la explotación económica. De este modo los campesinos fueron forzados a abandonar los predios y a desplazarse hacia el Corregimiento Buenos Aires.

A mediados de la década del dos mil y de modo concurrente con el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares, las familias miembros de ASOCAB retornaron a la Hacienda Las Pavas y reiniciaron las actividades agrícolas y de explotación económica que habían sido suspendidas por el desplazamiento forzado del que habían sido objeto. Adicionalmente y en el mismo año, los trabajadores campesinos miembros de ASOCAB le solicitaron al INCODER la iniciación del trámite de extinción de dominio sobre los predios que conforman la Hacienda Las Pavas, por falta de explotación económica, de conformidad con los términos de la Ley 160 de 1994.

En septiembre de 2006 el antiguo propietario de los predios irrumpió en la Hacienda Las Pavas, estando el predio ocupado por los trabajadores miembros de ASOCAB, quienes tuvieron que desplazarse, según fue referido en la solicitud de amparo¹⁴¹. Posteriormente el 10 de marzo de 2007, el Sr. Escobar Fernández realizaría contrato de compraventa de los predios Las Pavas, Peñaloza y Si Dios quiere con las sociedades comerciales C.I. TEQUENDAMA S.A. y APORTES SAN ISIDRO S.A.S., las que adicionalmente y en la misma fecha, realizarían la compra de posesión o de mejoras de los predios “El Delirio”, “Mejoras Las Mercedes”, La Esperanza”, “Mejoras El Tesoro”, “Bella Vista”, “Mejoras La Bonanza”, “El Trébol”, “El Recreo”, “Estrella de Belén”, “Mejoras El Roblar”, al mismo Señor Escobar Fernández.

¹⁴¹ Folios 1 a 16 Cuaderno Original

El 15 de enero de 2009¹⁴² los campesinos miembros de ASOCAB retornaron nuevamente a los predios que conforman la Hacienda Las Pavas, reiniciando la explotación de la tierra. Frente al retorno, las sociedades comerciales propietarias iniciaron acción policiva de “*amparo de la posesión por ellos detentada*”, el que les fue concedido por la Inspección de Policía de El Peñón mediante las Resoluciones 02 y 03 de febrero de 2009.

ASOCAB, interpuso acción de tutela en contra de las decisiones de las autoridades de policía, solicitando el amparo de los derechos fundamentales de los miembros de la Comunidad, el que fue finalmente reconocido por medio de la Sentencia T-267 de 2011 de la Corte Constitucional, que además de conceder la tutela, dejó sin valor ni efecto las Resoluciones 02 y 03 de 2009 de la Inspección de Policía, y ordenó inaplicar los actos administrativos que habían declarado la nulidad del trámite de extinción de dominio proferidos por el INCODER, ordenando seguir adelante con dicho proceso de extinción.

Finalmente el INCODER expidió la Resolución 2284 de 2012, que decretó la extinción del dominio sobre los predios Las Pavas, Peñaloza y Si Dios quiere, condicionando la inscripción del acto de extinción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, a que no fuese ejercida la acción de revisión de asuntos agrarios, o a que se obtuviese sentencia definitiva por parte del Consejo de Estado en caso de haberse ejercido dicha acción, todo ello con fundamento en los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994, algunas de cuyas expresiones serían declaradas inexequibles por medio de la Sentencia C-623 de 2015.

7. La declaratoria de extinción del derecho de dominio sobre los predios *Las Pavas, Peñaloza y Si Dios quiere*, hecha por la Resolución 2284 de 2012 del INCODER

El 14 de noviembre de 2012, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, expidió la Resolución 2284 de 2012¹⁴³, por la que se dispuso en los puntos resolutivos primero, segundo y tercero:

“Declárase extinguido en favor de La Nación, el derecho de dominio privado y los demás derechos reales constituidos a FAVOR DE CUALQUIER PERSONA natural o jurídica existentes sobre la totalidad del predio denominado (...)”

¹⁴² Esta es la fecha específica que señala el Informe de la Defensoría del Pueblo, entregado a la Corte Constitucional el 3 de abril de 2014

¹⁴³ El texto de la Resolución 2284 de 2012 del INCODER obra entre los Folios 68 y 114 del Cuaderno Original

Todo ello respecto de los predios “Peñaloza, “Si Dios Quiere” y “Las Pavas”, los que fueron identificados e individualizados, ordenando la notificación personal del acto administrativo e indicando que contra el mismo resultaba procedente el recurso de reposición, el que debía ser propuesto dentro de los cinco días siguientes a la notificación.

La Resolución 2284 de 2012 y la declaración de extinción de dominio que en ella se contiene, es un punto de llegada que involucró una serie de sucesos y actuaciones determinantes para la solución de este caso de tutela, como son: (i) la solicitud de extinción de dominio efectuadas por los señores de ASOCAB y el trámite dado por el INCODER a la misma; (ii) la declaratoria de nulidad del trámite de extinción decretada por el mismo INCODER por medio de la Resolución 346 de febrero 23 de 2010; (iii) la expedición de la Sentencia T-267 de 2011 de la Corte Constitucional, que ordenó con la autoridad de cosa juzgada constitucional, la inaplicación de los actos administrativos dictados por el Director Técnico de procesos Agrarios de la Subgerencia de Tierras del INCODER, entre ellos, el que había decretado la nulidad de lo actuado; y (iv) finalmente, la expedición de la Resolución 2284 de 2012, sus componentes, las decisiones allí contenidas y los efectos de las mismas (iv).

7.1. La solicitud de extinción de dominio elevada por los señores de ASOCAB y el trámite dado a la misma por el INCODER

La solicitud de extinción de dominio de los predios fue objeto del siguiente trámite:

Junio de 2006. El señor Misael Payares Guerrero en calidad de representante legal de ASOCAB y el señor Etni Torres Moreno, solicitaron ante el Coordinador Regional del INCODER- Bolívar, el inicio del trámite del procedimiento de extinción del derecho de dominio privado del predio denominado Las Pavas. El Jefe de la Oficina de Enlace Territorial No 2, mediante auto del mismo día, ordenó la práctica de una visita al predio.

Mediante auto de agosto 21 de 2008, la subgerencia del INCODER ordenó la remisión del expediente a la extinguida Unidad Nacional de Tierras Rurales - UNAT, la cual, a través de auto de 8 de septiembre de 2008, avocó conocimiento.

El 11 de noviembre de 2008 por medio de la Resolución 1473 de 2008, la UNAT ordenó iniciar las diligencias administrativas tendientes a

establecer si conforme a la ley, procedía o no declarar extinguido en todo o en parte, el derecho de dominio de los predios denominados Las Pavas, Peñaloza y Si Dios Quiere. La decisión señaló que de conformidad con el informe de visita, no había evidencia de explotación económica de los predios por parte del propietario y que los predios eran habitados por numerosas familias.

El 9 de febrero de 2009 el apoderado de la sociedad APORTES SAN ISIDRO S.A.S. presentó recurso de reposición contra la Resolución 1473 de 2008, el que fue resuelto mediante la Resolución 2266 de 2009, proferida por la UNAT, que decidió no reponer la Resolución mencionada y modificar y aclarar el numeral 1º de la Resolución 1473 de 2008, que ordenó iniciar contra las sociedades C.I. TEQUENDAMA S.A. y APORTES SAN ISIDRO S.A.S. las diligencias administrativas para declarar o no extinguido el derecho de dominio sobre el predio Las Pavas, Peñaloza, y Si Dios Quiere, y ordenar el registro de dicha resolución en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria.

El 4 de diciembre de 2009, mediante Oficio, la Registradora Seccional del Municipio de Magangué- Bolívar- informó que se había registrado la resolución de inicio del trámite de extinción de dominio, en los folios de matrícula inmobiliaria No 064-0000395, 064-0006808 y 064-0002766.

Estando en curso en la Unidad Nacional de Tierras Rurales - UNAT el proceso de extinción de dominio de los predios Las Pavas, Peñaloza y Si Dios quiere, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-175 de 2009¹⁴⁴ declaró la inexecutable de la Ley 1152 de 2007 *Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones*, lo que trajo entre otras, dos consecuencias fundamentales:

1. Dejó sin fundamento la existencia jurídica de la Unidad Nacional de Tierras Rurales - UNAT, la que cesó en sus funciones desde la fecha del pronunciamiento de la Corte Constitucional.
2. Restituyó vigencia plena a las normas legales que dicha ley había derogado, en especial, la Ley 160 de 1994 y sus decretos reglamentarios.

El 30 de septiembre de 2009 el Gobierno Nacional expidió el Decreto 3759 de 2009 *Por el cual se aprueba la modificación de la estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder, y se dictan otras*

¹⁴⁴ Sentencia C-175 de 2009 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. El argumento central de la declaratoria de inexecutable estuvo relacionado con la falta de realización de la consulta previa y la violación del derecho a la participación

disposiciones, asignándole a la Subgerencia de Tierras Rurales, la función de coordinar a nivel nacional el trámite de extinción de dominio, entre otras tareas. Posteriormente y por medio de la Resolución 2140 de 2009, se delegó en los directores territoriales y en la Subgerencia de Tierras Rurales del INCODER, la ejecución de los procedimientos agrarios de extinción del dominio y otros, con observancia de lo previsto en la Ley 160 de 1994 y su decreto reglamentario 2665 de 1994.

La Resolución 2851 de 2009 del INCODER ordenó reasumir el conocimiento del proceso administrativo de extinción de dominio de los predios Las Pavas, Peñaloza y Si Dios Quiere, por parte de la Subgerencia de Tierras Rurales del INCODER.

7.2. La declaratoria de nulidad de proceso de extinción de dominio por la Resolución 346 de Marzo de 2010 del INCODER y la continuación de ese proceso ordenada por la Sentencia T-261 de 2011

El 22 de enero de 2010 I. C. TEQUENDAMA S.A. y APORTES SAN ISIDRO S.A.S. en escritos separados y por intermedio de apoderado, solicitaron la revocatoria directa de la Resolución 1473 de 2008 por la que se había iniciado el trámite de la extinción del dominio, y la declaratoria de pérdida de ejecutoria de los actos que habían dado lugar al inicio del procedimiento, respectivamente.

Dando respuesta a esas solicitudes, la Subgerencia de Tierras Rurales del INCODER expidió la Resolución 346 de febrero 23 de 2010, que decretó la nulidad de lo actuado en el proceso de extinción de dominio, señalando como argumento la violación del debido proceso a las empresas, y que el auto que había decretado la práctica de inspección ocular no tenía firma.

El 7 de abril de 2010 mediante la Resolución 766 de 2010, el INCODER resolvió el recurso de reposición interpuesto, confirmando en todas sus partes la Resolución 346 de 2010. Finalmente mediante Auto de mayo 25 de 2010, el Director Técnico de Procesos Agrarios, ordenó archivar el procedimiento administrativo de extinción de dominio sobre los predios ya mencionados.

Meses antes, en enero de 2009, APORTES SAN ISIDRO S.A.S. había iniciado una acción de policía de amparo a la posesión en contra ASOCAB y sus miembros, quienes fueron presentados como perturbadores de la posesión de la empresa en la Hacienda Las Pavas. De la acción conoció la Inspección Única de Policía de El Peñón, Departamento de Bolívar, la que por medio de las Resoluciones 002 y 003 de 2009 concedió el amparo posesorio sobre el predio a los

querellantes, decretó el *statu quo* en favor de los mismos, conminó a los señores de ASOCAB a cesar los actos de perturbación y ofició al Comandante de Policía de la zona, para que hiciera efectivo el desalojo de los invasores. La Comunidad solicitó la nulidad de esas decisiones, la que les fue negada por medio de la Resolución 004 de 2009.

7.3. La Sentencia T-267 de 2011 que amparó los derechos fundamentales de ASOCAB y sus miembros ocupantes de Las Pavas

ASOCAB interpuso acción de tutela contra la Inspección Única de Policía de El Peñón, Departamento de Bolívar. En primera instancia conoció el Juzgado Promiscuo Municipal de San Martín de Loba, quien mediante sentencia de abril 30 de 2009, amparó los derechos de los accionantes. La sentencia fue impugnada, pasando a conocimiento del Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Mompox, quien mediante sentencia de junio 5 de 2009, revocó el fallo de primera instancia, negando la solicitud de amparo.

El caso fue seleccionando en la Corte Constitucional, la que emitió la Sentencia T-267 de 2011, que amparó los derechos fundamentales de ASOCAB y sus miembros.

Como centro del problema jurídico la Sala se preguntó si en el trámite del proceso policivo adelantado por la Inspección Única de El Peñón – Bolívar correspondiente al amparo a la posesión o mera tenencia, se habían violado los derechos fundamentales de la población desplazada perteneciente a ASOCAB. La Corte concluyó que sí se habían violado los derechos fundamentales de los accionantes, quienes no podían ser desalojados del predio, y que se habían configurado los defectos sustantivo y procedimental. La regla de la decisión fue la siguiente:

*“En el caso bajo estudio es claro que sobre el bien objeto de disputa se había iniciado por parte del INCODER un proceso administrativo de extinción de dominio, por virtud del cual la situación inicial de posesión debía mantenerse inalterada con el fin de que este pudiera concretarse, a pesar de lo cual la Inspección de Policía de El Peñón desconoció este principio básico, y ordenó el desalojo de los campesinos ocupantes. **Con esta actuación, que ignoró las normas que rigen el proceso policivo, se entorpeció el procedimiento administrativo, pues con su decisión y actuación se alteró la situación de posesión del bien, esencial para obtener una resolución adecuada del mismo.***

Es claro pues que las autoridades de policía en este caso concreto incurrieron en causal de procedibilidad de la acción de tutela por

defecto sustancial y procedimental, pues de acuerdo con el recuento fáctico del caso, se desconoció que con la mera iniciación del trámite del proceso de extinción de dominio por falta de explotación del predio, surgía en virtud de lo preceptuado por el artículo 5 del Decreto 747 de 1992, una prohibición para la autoridad de policía para desalojar a los campesinos ocupantes. Así, sea que se tome como referencia del inicio del proceso la realización de las inspecciones por parte del INCODER en junio de 2006, o la comunicación de la Resolución 1473 de 2008 a la alcaldía del municipio de El Peñón, es indudable que en el momento en el que se profirieron las resoluciones 2 y 3 de febrero de 2009, ya estaba en curso el proceso de extinción de dominio y, por ende, estaba vedado para la Inspección de Policía proceder al desalojo de los tutelantes."¹⁴⁵ (resaltados fuera de texto)

Adicionalmente dijo la Sala, que en el caso de los desplazados le correspondía "ir más allá", obteniendo una declaración útil, la solución de la situación planteada y la realización de la justicia material del caso. Con base en los anteriores razonamientos la Sala de Revisión dispuso en la parte resolutive del fallo¹⁴⁶:

"Cuarto: INAPLICAR los actos administrativos 346 del 23 de febrero de 2010 y 766 del 7 de abril de 2010 del Subgerente de Tierras, al igual que los dictados el 28 de abril de 2010 y el 25 de mayo de 2010 por el Director Técnico de Procesos Agrarios de la Subgerencia de Tierras del INCODER, por medio de los cuales se abstuvo de iniciar proceso de extinción de dominio sobre el mencionado predio. En consecuencia, el INCODER, deberá continuar el proceso de extinción de dominio privado sobre los predios "Las Pavas", "Peñaloza" y "Si Dios quiere", teniendo en cuenta las decisiones y los parámetros adoptados en esta sentencia, atendiendo en todo caso los términos preestablecidos para el proceso administrativo y el debido proceso tanto de las sociedades propietarias como de los campesinos accionantes."

De este modo la Corte amparaba los derechos fundamentales de ASOCAB y sus miembros ocupantes de la Hacienda Las Pavas y dejaba sin efectos los actos administrativos que habían decretado la nulidad del trámite de extinción de dominio, ordenando seguir adelante con el mismo.

¹⁴⁵ Sentencia T-267 de 2011 M.P. Mauricio González Cuervo, consideración jurídica No. 4.3.

¹⁴⁶ Sentencia T-267 de 2011 M.P. Mauricio González Cuervo, punto cuarto resolutive

7.4. La Resolución 2284 de 2012 de extinción de dominio del INCODER. Componentes, decisiones y efectos de las decisiones allí contenidas

Noviembre 14 de 2012. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, mediante Resolución 2284 de 2012, declaró extinguido el derecho de dominio sobre los predios que conforman la Hacienda las Pavas.

El artículo 5 de la Resolución 2284 de 2012 dispuso que los efectos de la decisión quedarán en suspenso, así:

“ARTÍCULO QUINTO. Los efectos de esta providencia permanecerán en suspenso durante los 15 días siguientes a su ejecutoria, término dentro del cual el interesado podrá solicitar su revisión ante el Consejo de Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 53 de la Ley 160 de 1994.”

Dentro de la misma línea, el artículo 6 señaló que el envío de la copia del acto administrativo a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos quedaba suspendido hasta que hubiese fallo del Consejo de Estado, en caso de haberse planteado demanda de revisión.

APORTES SAN ISIDRO S.A.S. interpuso el recurso de reposición, el que fue resuelto mediante la Resolución 0166 de 2013, que confirmó el acto administrativo de extinción de dominio. Acto seguido acudió ante el Consejo de Estado e interpuso demanda de revisión agraria.

8. Los medios de control de la Resolución 2284 de 2012 del INCODER y la Sentencia C-623 de 2015 de la Corte Constitucional

8.1. Los medios de control ejercidos en contra de la Resolución 2284 de 2012 del INCODER

En contra de la Resolución 2284 de 2012 del INCODER, fueron dispuestos dos medios de control, uno administrativo y otro judicial:

a) El recurso de reposición, que debería ser propuesto dentro de los cinco días siguientes a la notificación del acto que decidió la extinción de dominio.

b) La acción de revisión agraria ante el Consejo de Estado, que debería ser propuesta dentro de los quince (15) días siguientes a la ejecutoria del decreto de extinción de dominio o del recurso de reposición interpuesto.

APORTES SAN ISIDRO S.A.S. usó los dos medios de control. En primer lugar propuso el recurso de reposición, el que fue resuelto negativamente mediante la Resolución 0163 del 8 de febrero de 2013; y en segundo término, el 11 de abril de 2013, por intermedio de apoderado, radicó demanda de revisión agraria contra distintos actos administrativos, entre ellos, el de extinción de dominio de los inmuebles, ante el CONSEJO DE ESTADO, dando lugar al proceso que en la actualidad se tramita en Sección Tercera, con el Radicado No. 11001-03-26-000-2013-00044-01 (46699).

8.2. La Sentencia C-623 de 2015 de la Corte Constitucional

Ocurrió sin embargo que algunos de los enunciados contenidos en los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994 fueron demandados ante la Corte Constitucional, la que mediante Sentencia C-623 de 2015 declaró la inexecutable de las expresiones demandadas, así como de la expresión “*solo*”, contenida en ellos. Por su pertinencia, la Sala procede a reconstruir los contenidos de la sentencia, precisando la regla de la decisión y los alcances de la parte resolutive del fallo.

8.2.1. Las nomas demandadas y los argumentos del accionante

Un ciudadano presentó demanda de inconstitucionalidad en contra de algunas expresiones contenidas en los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994, relacionadas con dos contenidos específicos:

- Con la suspensión de los actos de inscripción y registro de la resolución que dispuso la extinción de dominio de un predio, en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva.
- Con la procedencia de los actos de inscripción y registro de la resolución de extinción de dominio de un predio, ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos en tres casos: (i) cuando no se hubiere presentado la demanda de revisión agraria ante el Consejo de Estado; (ii) cuando habiéndose presentado la demanda, esta hubiere sido rechazada; y (iii) cuando el Consejo de Estado hubiese negado la revisión del acto y su nulidad por sentencia ejecutoriada.

El demandante solicitó la declaratoria de inexecutable de los segmentos demandados, alegando la violación de los artículos 238 (competencia de la Jurisdicción Administrativa para la suspensión de los actos administrativos), 1 (Estado social de derecho), 58 (derecho de

propiedad) y 64 (derecho de acceso a la tierra de los trabajadores agrarios) de la Constitución.

Respecto de la violación del artículo 238, señaló el accionante que la suspensión de los efectos del acto administrativo emitido por el INCODER por la simple admisión de la demanda, implicaba la violación de la norma, pues *“La competencia para decidir la suspensión provisional de un acto administrativo reside únicamente en la jurisdicción contencioso administrativa”*.

El segundo cargo planteó la violación de los artículos 1, 58 y 64 de la Constitución, desde dos argumentos. El primero señalaba que si la decisión de extinción del dominio no cobraba ejecutoria material, entonces se restaba capacidad al Estado para cumplir las finalidades de los procedimientos agrarios, lo que implicaba la violación del artículo 1 de la Constitución, en tanto que el interés general cedería ante el interés particular (el del propietario inscrito del predio ocioso o abandonado). Adicionalmente se violaría el artículo 64 sobre el derecho de acceso a la propiedad de la tierra por los trabajadores agrarios, pues la falta de inscripción privaría al INCODER de la posibilidad de incorporar al tráfico esos terrenos, y de entregarlos a personas que carezcan de tierras.

Como argumento concurrente señaló el demandante, que la suspensión de la inscripción del acto de extinción era desproporcionada, que se trataba del medio más lesivo, que era superflua y no era necesaria, pues la Constitución y la ley prevén la suspensión provisional de esos actos por la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

8.2.2. La regla de la decisión

La regla de la decisión del fallo fue enunciada en la consideración jurídica No. 3.4.4., siendo reiterada en la consideración No. 6.2. en los siguientes términos:

“Para la Corte Constitucional la suspensión automática de los procesos de las resoluciones que culminan procesos agrarios de clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio, limita significativamente la posibilidad de que, mediante debido proceso administrativo, el Estado disponga de bienes para contribuir a la dignificación de la vida de los trabajadores del campo, luego de haber surtido el respectivo proceso administrativo.

En criterio de la Sala, las disposiciones demandadas constituyen una vulneración de la Constitución que limita la función social de la

propiedad, toda vez que durante el tiempo que dure la suspensión automática generada por la eventual acción de revisión, los bienes afectados no pueden ser utilizados por el Estado para cumplir la política agraria, mediante su distribución entre la población rural vulnerable.

Así, considera desproporcionado someter a las personas a una espera que en muchas ocasiones podría ser injustificada, sacrificando con ello el acceso programático de la propiedad, la presunción de legalidad de los actos que culminan los procesos de clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio y el principio constitucional de la buena fe.

Con base en ello, concluye que la tardanza eventual de la jurisdicción contenciosa para resolver recursos de revisión, genera que durante ese período el Estado no pueda disponer de esos bienes para ejecutar la política agraria a favor de la población campesina vulnerable, de conformidad con el contenido del artículo 64 Superior; y de otro lado, que los propietarios y terceros afectados, tampoco puedan disponer de los mismos mientras la acción de revisión sea resuelta, circunstancia que puede generar la configuración de perjuicios irremediables.”¹⁴⁷

8.2.3. La decisión o parte resolutive

La decisión del fallo fue consignada en cinco puntos resolutive, en el último de los cuales se dispuso dar efectos retroactivos a la decisión. Por su trascendencia la Sala los reproduce:

“PRIMERO. Declarar **INEXEQUIBLE** 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.

SEGUNDO. Declarar **INEXEQUIBLE** la palabra “sólo” prevista en la expresión “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.” del inciso primero del artículo 50 de la Ley 160 de 1994.

¹⁴⁷ Sentencia C-623 de 2015 M.P. Alberto Rojas Ríos, consideración jurídica No. 62

TERCERO. Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “Durante los quince (15) días siguientes a su ejecutoria permanecerá en suspenso la ejecución de la resolución que dicte el Instituto, con el objeto de que los interesados soliciten en dicho término la revisión de la providencia” y “Si no se presenta la demanda de revisión en el término indicado, o si aquella fuere rechazada, o la sentencia del Consejo de Estado negare la revisión demandada” contenida en el artículo 53 de la Ley 160 de 1994.

CUARTO. Declarar **INEXEQUIBLE** la palabra “sólo” establecida en la expresión “Contra la resolución que declare que sobre un fundo o parte de él se ha extinguido el derecho de dominio privado sólo proceden el recurso de reposición, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación, y la acción de revisión ante el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, en única instancia, según lo previsto en el numeral 8o. del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo.” del numeral tercero del artículo 53 de la Ley 160 de 1994.

QUINTO. DECLARAR que los efectos de esta sentencia operan a partir de la promulgación de la Ley 160 de 1994. En los procesos en curso ante el Consejo de Estado, los demandantes y terceros podrán solicitar la suspensión de los respectivos actos administrativos, dentro de los quince (15) días siguientes a la comunicación que el Consejo de Estado les efectúe sobre la decisión adoptada en esta providencia.”¹⁴⁸

De acuerdo con lo anterior se tiene entonces, que en virtud de la Sentencia C-623 de 2015, que hizo tránsito a cosa juzgada constitucional, la Corte declaró la inexecutable de las condiciones que impedían los actos de inscripción y registro de la Resolución 2284 de 2012, que había decretado la extinción de dominio de los predios que conforman Las Pavas, ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. De este modo, desaparecida la constitucionalidad de la condición suspensiva que allí se establecía, procedería entonces la inscripción y el registro del acto administrativo de extinción, con independencia de que haya sido formulada la demanda de revisión de asuntos agrarios ante el Consejo de Estado.

9. La demanda y el proceso de revisión de asuntos agrarios que se adelanta ante el CONSEJO DE ESTADO

APORTES SAN ISIDRO S.A.S. radicó demanda de revisión de asuntos agrarios ante el CONSEJO DE ESTADO, solicitando la nulidad de la

¹⁴⁸ Sentencia C-623 de 2015 M.P. Alberto Rojas Ríos, puntos resolutivos

Resolución 2284 de 2012 y de otros actos administrativos emitidos por el INCODER. De conformidad con la prueba arrojada al proceso, la demanda de revisión ha tenido el siguiente trámite:

Abril 11 de 2013. Radicación del proceso, siendo asignado a la Magistrada Olga Mérida Valle de la Hoz de la Sección Tercera, Subsección C de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

Junio 5 de 2013. Auto admisorio de la demanda, el que fue adicionado el 10 de julio, vinculando al proceso a la Asociación de Campesinos de Buenos Aires - ASOCAB.

Septiembre 4 de 2013. INCODER contesta demanda. Posteriormente, el 29 de octubre, presentó su oposición a las pretensiones de la acción de revisión.

Febrero 12 de 2014. Se fija el día 12 de marzo de 2014, para llevar a cabo la audiencia inicial dentro del proceso. Esta audiencia no se realizaría, siendo fijadas como nuevas fechas sucesivas, el 28 de enero de 2015, el 11 de marzo de 2015, el 29 de abril de 2015 y finalmente el 8 de mayo de 2015, oportunidad en la que se declaró probada la excepción de inepta demanda por indebida acumulación de pretensiones, decisión que fue recurrida por la parte demandante, siéndole concedido el recurso de súplica.

Mayo 15 de 2015. El apoderado de la Asociación de Campesinos de Buenos Aires – ASOCAB, solicitó el decreto de medidas cautelares, siendo coadyuvada su solicitud por la Defensoría del Pueblo.

Septiembre 7 de 2015. La Sección Tercera del Consejo de Estado al resolver el recurso de súplica, revocó lo resuelto en el auto de mayo 8 de 2015 y se abstuvo de pronunciarse acerca de la solicitud de medidas cautelares, por exceder la competencia del recurso de súplica.

Noviembre 11 de 2015. Se convoca a las partes a reanudar la audiencia inicial el 10 de febrero de 2016.

Abril 12 de 2016. Se ordena requerir al INCODER *“para que aporte copia de la decisión del Comité de Conciliación de la entidad en la cual se aprobó una oferta de revocar directamente los actos administrativos mediante los cuales se extinguió el dominio de los predios denominados*

Las pavas, Si Dios quiere y Peñaloza, objetos del presente medio de control de revisión”¹⁴⁹.

Mayo 5 de 2016. Se registra el cambio de ponente dentro del proceso de revisión. Se retira la Magistrada Valle de la Hoz y asume como ponente encargado el Magistrado JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA.

Julio 27 de 2016. Mediante Auto, el Despacho de conocimiento tomó las siguientes decisiones:

i. Tener por incorporado al expediente el Acta el Comité de Conciliación del INCODER en Liquidación de la sesión del 14 de enero de 2016, y abstenerse de pronunciarse sobre la oferta de revocatoria directa, por considerarse inexistente.

ii. Comunicar a la parte demandante y a terceros el contenido de la Sentencia C-623 de 2015.

iii. Conceder el término de quince días a la parte demandante y a terceros, para que si a bien lo tienen, soliciten la suspensión de los actos administrativos demandados.

iv. Requerir al INCODER para que certifique si se llevó a cabo la inscripción del acto administrativo de extinción del derecho de dominio de los predios Las Pavas, Peñaloza y Si Dios quiere en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Magangué, en virtud de la Sentencia C-623 de 2015.

El 8 de agosto de 2016 APORTES SAN ISIDRO S.A.S. le solicitó al CONSEJO DE ESTADO, que requiriera al INCODER para que remitiera a ese Tribunal la oferta de revocatoria directa de la resolución de extinción de dominio, que se corriera traslado de la misma a las partes y que el tribunal se manifestara su posición acerca del Acta “por prevalencia del derecho sustancial”. Posteriormente el 10 de agosto, solicitó la aclaración de los numerales uno (1) y cuarto (4) del Auto del 27 de julio de 2015.

La Sección Tercera del CONSEJO DE ESTADO mediante Auto de octubre 5 de 2016¹⁵⁰, resolvió no aclarar los numerales primero y cuarto

¹⁴⁹ Folio 251 Cuaderno de Revisión 2

¹⁵⁰ Folios 699 a 702 Cuaderno de Revisión 2

del Auto de julio 27 de 2016 y denegó por improcedente las otras peticiones.

Diciembre 1 de 2016. APORTES SAN ISIDRO S.A.S. le solicitó al CONSEJO DE ESTADO “decretar la medida cautelar de suspensión de los efectos de los actos administrativos por los cuales se resolvieron de fondo la actuación administrativa que dio lugar a la declaración de extinción del derecho de dominio de los predios LAS PAVAS, PEÑALOZA y SI DIOS QUIERE adelantados por el INCODER, objeto de la demanda de revisión de la referencia, conforme al numeral 3 del artículo 230 del CPCA”¹⁵¹.

Agosto 25 de 2017. La sección Tercera, Subsección C del CONSEJO DE ESTADO, mediante Auto de esa fecha, dispuso “**SEGUNDO: NEGAR** la medida cautelar de suspensión provisional de efectos de los actos administrativos correspondientes a la extinción de dominio de los predios “Las Pavas”, “Peñaloza” y “Si Dios Quiere”, solicitada por la parte actora.”¹⁵²

Como balance se tiene entonces, que después de cuatro años de actuación judicial, el proceso se encuentra en la audiencia inicial, habiendo negado la solicitud de suspensión provisional de los actos administrativos proferidos por el INCODER, solicitada por APORTES SAN ISIDRO S.A.S., sin que se halla llevado a cabo la inscripción del acto administrativo de extinción del derecho de dominio de los predios Las Pavas, Peñaloza y Si Dios quiere en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Magangué, pese a lo dispuesto por la Sentencia C-623 de 2015 y la firmeza y ejecutoria de los actos administrativos que decretaron la extinción de dominio.

10. La cosa juzgada constitucional contenida en la Sentencia C-623 de 2015 y el derecho al cumplimiento del fallo

La cosa juzgada constitucional es un estatus específico, una condición jurídica que adquiere la sentencia que se emite con ocasión del ejercicio del control de constitucionalidad.

¹⁵¹ Folio 782 Cuaderno de Revisión 2

¹⁵² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Auto de agosto 25 de 2017. Radicado No. 11001-03-26-000-2013-00044-01 (46699) C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas, punto resolutivo segundo. En: <http://www.consejodeestado.gov.co/actuaciones.asp?mindice=11001032600020130004401> Visita de octubre 12 de 2017

La Corte la ha definido como “una institución jurídico procesal, que tiene su fundamento en el artículo 243 de la Constitución Política, y que le otorga a las decisiones tomadas en las sentencias de constitucionalidad, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas, en la medida en que es una figura que evita que se reabran juicios de constitucionalidad sobre disposiciones y cargos previamente examinados por esta Corporación”¹⁵³ y ha determinado los contenidos, características, efectos, alcances, clasificaciones y modalidades, reconociendo la existencia del derecho al cumplimiento de los fallos y de la cosa juzgada constitucional derivada de ellos, como uno de los contenidos del debido proceso.

Así en la Sentencia C-131 de 1993 al referirse a la cosa juzgada constitucional, dijo que las sentencias de constitucionalidad de la Corte Constitucional presentan las siguientes características¹⁵⁴: Tienen efecto *erga omnes* y no simplemente *inter partes*; por regla general obligan para todos los casos futuros y no sólo para el caso concreto; como todas las sentencias que hacen tránsito a cosa juzgada, no se puede juzgar nuevamente por los mismos motivos sino que el fallo tiene certeza y seguridad jurídica; las sentencias de la Corte sobre temas de fondo no pueden ser nuevamente objeto de controversia; y todos los operadores jurídicos de la República quedan obligados por el efecto de la cosa juzgada material.

La Corte ha señalado que la cosa juzgada constitucional tiene dos tipos de efectos, según los destinatarios¹⁵⁵:

i. Respecto de los jueces constitucionales, la figura impide que los falladores se pronuncien nuevamente sobre lo ya decidido o resuelto en providencias constitucionales anteriores, o que se inicie un nuevo debate constitucional respecto de normas que ya han sido sometidas a decisiones constitucionales definitivas.

ii. Respecto de las demás autoridades públicas, se les prohíbe la reproducción o aplicación del contenido material de las disposiciones declaradas inexecutable, por razones de fondo, con el propósito de dotar de estabilidad las decisiones constitucionales y de asegurar la prevalencia de la Carta Política.

En lo que tiene que ver con el alcance de la cosa juzgada constitucional, la cuestión ofrece algunos matices, que dependen del tipo de sentencia que haya adoptado la Corte Constitucional al momento de decidir. El

¹⁵³ Sentencia C-259 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, párrafo 11

¹⁵⁴ Sentencia C-131 de 1993 M.P. Alejandro Martínez Caballero, consideración jurídica No. 2.3.

¹⁵⁵ Sentencia C-259 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, párrafo 11

asunto está relacionado con la modulación del fallo, es decir, con la facultad que le permite construir el tipo de sentencia que mejor cumpla la tarea de la defensa de la Constitución. En este sentido la Corte puede proferir sentencias de exequibilidad o de inexecuibilidad simple, o por el contrario puede expedir sentencias condicionadas, integradoras, con efectos diferidos, etc.

La cosa juzgada constitucional también ha sido objeto de clasificaciones y se ha establecido que existen la cosa juzgada *absoluta*, la cosa juzgada *relativa*, la cosa juzgada *formal* y la cosa juzgada *material*, sectorización que no resulta relevante en este caso.

Dos asuntos decisivos son los relacionados con el alcance y la obligatoriedad de la cosa juzgada constitucional. La Corte ha dicho y reiterado, que la cosa juzgada constitucional “se predica tanto de los fallos de inexecuibilidad como de los de exequibilidad, vincula a todas las autoridades -incluida la misma Corte Constitucional- y se extiende, por igual, al continente de la norma como a su contenido material -precepto o proposición jurídica en sí misma considerada”¹⁵⁶. Dentro de esta perspectiva el cumplimiento de la cosa juzgada no es una opción, sino que consiste la obligación jurídica que tienen todas las autoridades públicas, incluida la administración en sus distintos niveles; los jueces en sus distintas jerarquías; y los particulares, de someterse a lo resuelto por la Corte Constitucional y de hacer efectivo lo dispuesto en la sentencia, en virtud de principios como la seguridad jurídica, la igualdad de trato jurídico y el efecto útil de las decisiones judiciales.

Adicionalmente ha sostenido la Corte, que el incumplimiento de los fallos judiciales, implica la violación de garantías y derechos fundamentales como el debido proceso y el acceso a la justicia, como se dijo en la Sentencia C-367 de 2014, al precisar que:

“4.2.1.1. El acceso a la justicia no se agota en la posibilidad de acudir ante la administración de justicia para plantear un problema jurídico, ni en su resolución, sino que implica, también, que “*se cumpla de manera efectiva lo ordenado por el operador jurídico y se restablezcan los derechos lesionados*”. Dada la relevancia del cumplimiento de las providencias judiciales para el derecho fundamental de acceder a la justicia, en algunas oportunidades este tribunal lo ha amparado, de manera excepcional, por medio de la acción de tutela, “*bajo el entendido de que la administración de justicia, además de expresarse en el respeto a las garantías establecidas en el desarrollo de un proceso, se*

¹⁵⁶ Sentencia C-310 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil, consideración jurídica No. 3.4

manifiesta en el hecho de que las decisiones que se tomen dentro del mismo tengan eficacia en el mundo jurídico y que la providencia que pone fin al proceso produzca todos los efectos a los que está destinada.”¹⁵⁷

Dentro de esta perspectiva resulta obvio decir que entidades como el INCODER en liquidación y la Agencia Nacional de Tierras – ANT, al igual que las demás autoridades públicas, se encuentran obligados a cumplir lo resuelto en la Sentencia C-623 de 2015.

11. Los derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y el derecho al retorno

ASOCAB acudió ante los jueces constitucionales en busca de protección del derecho fundamental al debido proceso, alegando durante el trámite del amparo, la violación concurrente de los derechos de acceso a la tierra de los trabajadores agrarios y el derecho al retorno.

11.1. El derecho al debido proceso

El debido proceso es el más importante de los derechos de defensa y como ha sido señalado en repetidas ocasiones, involucra una serie diversa de derechos, garantías y protecciones, adoptadas tanto por los sistemas internos, como por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, pues como lo ha dicho la Corte Constitucional, *“El debido proceso es un derecho de estructura compleja que se compone de un conjunto de reglas y principios que, articulados, garantizan que la acción punitiva del estado no resulte arbitraria”¹⁵⁸.*

En el caso colombiano el derecho al debido proceso fue dispuesto en el artículo 29 de la Constitución, que prevé numerosas garantías que no agotan el contenido del derecho, relacionadas con el recurso judicial efectivo establecido en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Dentro de esta perspectiva ha dicho la Corte Constitucional que *“el derecho fundamental al debido proceso, comprendido como un complejo de garantías a favor de las partes, guarda unidad de sentido con la concepción que del derecho a un recurso judicial efectivo que ofrece el derecho internacional de los*

¹⁵⁷ Sentencia C-367 de 2014 M.P. Mauricio González Cuervo, consideración jurídica No. 4..2.1.1., citando las sentencias T-533 de 1995, T-1051 de 2002, T-363 de 2005, T-096 de 2008, T-409 de 2012, T-263 de 2013, T-443 de 2013

¹⁵⁸ Sentencia C-475 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, consideración jurídica No. 4

derechos humanos”¹⁵⁹, agregando que este último no contiene un recurso judicial propiamente dicho, sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales para que pueda hablarse de verdaderas y propias garantías judiciales.

El carácter simplemente enumerativo de las garantías contenidas en el artículo 29 de la Constitución ha sido señalado por la Corte Constitucional, en conexión con las posturas del Sistema Interamericano, como se refiere en la Sentencia T-058 de 2006 en la que se dijo, que *“La enumeración contenida en esta cláusula ha sido interpretada como una nómina de garantías mínimas no taxativas. De este modo se ha considerado que existen otras garantías reconocidas en el derecho interno de los estados que, si bien no están incluidas expresamente en el texto de la Convención, igualmente se encuentran amparadas por el contenido amplio del inciso 1 del artículo 8 de la Convención”*¹⁶⁰.

El inciso primero del artículo 29, puntualmente dispone que *“El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”*, lo que es todo un avance, en el sentido que durante dos siglos, la comprensión del debido proceso estuvo circunscrita únicamente a las actuaciones judiciales, quedando las personas sin fórmula de protección en las actuaciones administrativas. En sentido concurrente se tiene hoy un espacio amplio para el despliegue de este derecho, que involucra el debido proceso judicial, tradicional y a la vez innovador, y el debido proceso frente a las actuaciones y procedimientos administrativos y el debido proceso administrativo sancionatorio.

Entre los diversos componentes del derecho al debido proceso, relevantes en este caso, están el derecho al cumplimiento de los fallos judiciales y el derecho a la efectividad de la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos por decaimiento, por la ilegalidad o inconstitucionalidad sobrevinida respecto de tales actos.

Por lo pronto valga señalar que el derecho fundamental al cumplimiento de los fallos judiciales, ha sido reconocido como uno de los componentes del debido proceso por la Corte Constitucional de Colombia y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Para el caso colombiano la Corte Constitucional desde el año de su fundación, señaló en la anticipadora Sentencia T-554 de 1992, que

¹⁵⁹ Sentencia C-319 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, consideración jurídica No. 9

¹⁶⁰ Sentencia T-058 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis, consideración jurídica No. 4.1, citando a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 5/96, caso 10.970 Perú

“El sistema jurídico tiene previstos diversos mecanismos (CP arts. 86 a 89) para impedir su autodestrucción. Uno de ellos es el derecho fundamental al cumplimiento de las sentencias comprendido en el núcleo esencial del derecho a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas consagrado en el artículo 29 de la Constitución (CP. Preámbulo, arts. 1, 2, 6, 29 y 86).”¹⁶¹

Siendo una postura que ha venido siendo reiterada.

11.2. El derecho de acceso a la propiedad de la tierra por los trabajadores agrarios

En su momento el artículo 64 de la Constitución fue toda una novedad, en el sentido de establecer por vía constitucional que *“Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa”*, así como buscar el acceso de los mismos a varios servicios, todo ello *“con el fin mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”*.

La Sentencia C-644 de 2012 reconstruye la línea discursiva y de protección acerca de este derecho. La Corte enfrentó allí la demanda de inconstitucionalidad propuesta en contra de los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1450 de 2011, *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*. Tales artículos, que fueron declarados inexecutable, introducían las figuras de los Proyectos Especiales Agrarios o Forestales, la institución de Comisión de Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal, y preveían el otorgamiento de autorizaciones para el uso aprovechamiento de baldíos en las Zonas de Desarrollo Empresarial.

Como argumento central a la declaratoria de inexecutable dijo la Corte, que las medidas allí dispuestas no superaron el *test* de no regresividad aplicable a los derechos sociales configurados por la ley, ni el *test* de la suficiencia en la configuración normativa de materias, así como *“por suprimir las garantías mínimas previstas en los artículos 25, 72 y 83 de la Ley 160 de 1994 de aseguramiento de la titularidad de los campesinos, sin justificación alguna, sin proporcionalidad de la medida y, sin contraprestación suficientemente ventajosa y sostenible para el campesino y para el Estado en términos del derecho de propiedad sobre la tierra y del derecho a la seguridad alimentaria de todos los asociados, en términos de la correcta distribución de los recursos escasos.”¹⁶²*

¹⁶¹ Sentencia T-554 de 1992 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

¹⁶² Sentencia C-644 de 2012 M.P. Ana María Guillén Arango, consideración jurídica No. 6.3

La sentencia, entre otros muchos elementos, señaló que este derecho implicaba no sólo las obligaciones que tiene el Estado respecto de los títulos de propiedad, sino de concurrir además a asegurar la calidad de vida de esos trabajadores. Más precisamente la Corte identificó cinco elementos constitutivos de ese derecho, relacionados con su utilidad concreta y aplicaciones, como son¹⁶³:

- i. Este derecho es un título para la intervención del Estado en la propiedad rural, con el propósito de establecer medidas legislativas o administrativas especiales que favorezcan el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios o que limiten la enajenación de los predios rurales ya adjudicados;
- ii. Se trata de una norma de carácter programático que requiere la implementación de medidas legislativas para su realización;
- iii. Es un deber constitucional especial cuyo propósito consiste en favorecer, atendiendo sus especiales condiciones, a un grupo en situación de marginación;
- iv. La realización de este deber constitucional no impone un único camino para su cumplimiento; y
- v. El artículo 64 está vinculado con el derecho constitucional que tienen los trabajadores agrarios de acceder a la propiedad.

Años más tarde y por la misma vía del control abstracto, la Corte retomaría el tema del derecho de acceso a la tierra de los trabajadores agrarios en la Sentencia C-623 de 2015, a propósito de la norma que impedía la inscripción y registro de los actos administrativos que decretaban la extinción de dominio de predios. En ese fallo la Corte Constitucional hizo una nueva reconstrucción de los contenidos de este derecho, vinculándolo con el derecho al territorio y la protección de los campesinos, grupos tribales, indígenas y afrocolombianos, afirmando que “Por ello a la luz del artículo 64 Constitucional, el Estado debe garantizar no sólo el acceso a la tierra de los campesinos sino también su derecho al territorio, así como proveer los bienes y servicios complementarios para el mejoramiento de su calidad de vida desde el punto de vista social, económico y cultural, entre otros”¹⁶⁴.

¹⁶³ Sentencia C-644 de 2012 M.P. Ana María Guillén Arango, consideración jurídica No. 4.2.1.

¹⁶⁴ Sentencia C-623 de 2015 M.P. Alberto Rojas Ríos, consideración jurídica No. 7.7, citando la Sentencia C-595 de 1995 M.P. Carlos Gaviria Díaz

El fallo identificó tres contenidos específicos del derecho de acceso a la tierra de los trabajadores sagrarios. Dijo la Corte en aquella oportunidad¹⁶⁵:

“7.7 De todo lo anterior puede colegirse que el derecho al acceso a la tierra tiene los siguientes contenidos protegidos:

(i) acceso a la tierra, a través de la titulación individual o colectiva de tierras a los pobladores rurales, mediante formas asociativas, de su arrendamiento, de la concesión de créditos a largo plazo, de la creación de subsidios para la compra de tierra, del desarrollo de proyectos agrícolas, entre otros;

(ii) acceso a los recursos y servicios que permitan realizar los proyectos de vida de la población rural como educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial; y

(iii) seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra como la propiedad, la posesión y la mera tenencia, sin que ello signifique que su protección se circunscriba solamente a éstas.”

La determinación de estos contenidos específicos del derecho fundamental de acceso a la tierra y el territorio, son especialmente relevantes en el presente caso, pues ASOCAB plantea que la falta de inscripción de la resolución de extinción de dominio, constituye una barrera para la obtención del crédito, la adjudicación de la tierra, la titulación por formas individuales y asociativas de la misma y demás beneficios relacionado con los contenido de este derecho, y la realización los proyectos de vida de los miembros de esas comunidad.

11.3. El derecho fundamental al retorno del que son titulares las víctimas de desplazamiento

ASOCAB y sus miembros tienen la calidad de víctimas individuales y colectivas de desplazamiento, expresamente reconocida por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS por medio de la Resolución No.17399F de octubre 24 de 2013 y la Resolución 2015-31158 de abril 27 de 2015, que obran en este expediente.

¹⁶⁵ Sentencia C-623 de 2015 M.P. Alberto Rojas Ríos, consideración jurídica No. 7.7.

Las víctimas de desplazamiento son titulares de numerosos derechos fundamentales que han sido identificados y protegidos por la Corte Constitucional, la que ha insistido en la consideración de las circunstancias de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, lo que les da derecho a recibir un trato preferente por parte del Estado.

La Sentencia T-025 de 2004 es el fallo de reforma y protección estructural de los derechos de las víctimas de desplazamiento en Colombia, habiendo identificado los derechos de los que son titulares, entre los que se cuenta el derecho al retorno.

Dicha sentencia identificó en su momento los derechos radicados en cabeza de las personas desplazadas, siendo estos¹⁶⁶: El derecho a la vida en condiciones de dignidad; los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y las personas de tercera edad, y de otros grupos especialmente protegidos; el derecho a escoger su lugar de domicilio, que incluye el derecho a retornar al lugar de origen o al de trabajo; los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación; los derechos económicos, sociales y culturales en su alcance; el derecho a la unidad familiar y la protección integral de la familia; el derecho a la salud; el derecho a la integridad personal; el derecho a la seguridad personal; la libertad de circulación por el territorio nacional y el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir, también relacionado con el derecho al retorno; el derecho al trabajo y la libertad de escoger profesión u oficio; el derecho a una alimentación mínima; el derecho a la educación; el derecho a una vivienda digna; el derecho a la paz, cuyo núcleo esencial abarca la garantía personal de no sufrir, en lo posible, los efectos de la guerra; el derecho a la personalidad jurídica y el derecho a la igualdad.

En lo específicamente relacionado con el derecho al retorno y al restablecimiento, el mismo fallo determinó el conjunto de contenidos mínimos que obligan a la protección de las autoridades, señalando que este “consiste en (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; (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

¹⁶⁶ Sentencia T-025 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, consideración jurídica No. 5.2., citando numerosos fallos

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 y (v) proveer el apoyo necesario para que el retorno se efectúe en condiciones de seguridad y los que regresen puedan generar ingresos para subsistir autónomamente.”¹⁶⁷

El derecho al retorno está reconocido también en el sistema internacional de protección de los derechos humanos, contando con un documento específico, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos¹⁶⁸, cuyos contenidos han sido utilizados como parámetro de control por esta Corte, especialmente los principios 18, 28 y 29, el segundo de los cuales textualmente establece:

“Principio 28.

1. Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o a su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que han regresado o sean reasentado en otra parte.

2. Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de los desplazados internos en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración.”

Las obligaciones de retorno, restablecimiento y restitución vienen siendo implementadas por la justicia constitucional y más recientemente por vía legislativa. Entre otros documentos se cuenta con los autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, entre los que destaca el Auto 008 de 2009, que al ordenar el replanteamiento de la política de tierras, identificó tres objetivos, el tercero de ellos relacionado específicamente con el retorno, el restablecimiento y la restitución de la tierra a personas que habían sido víctimas de desplazamiento, siendo estos¹⁶⁹:

i. Contar con un mecanismo para esclarecer la verdad de la magnitud, las modalidades y efectos de los abandonos y despojos de tierras ocurridos en el marco del conflicto armado;

¹⁶⁷ Sentencia T-025 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, consideración jurídica No. 2

¹⁶⁸ *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*. Documento de febrero 11 de 1998. En: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdmhb.htm>

¹⁶⁹ Auto 008 de 2009 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, consideración jurídica No. 82

ii. Identificar reformas institucionales y normativas que sean necesarias para asegurar la restitución de bienes a la población desplazada;

iii. Diseñar y poner en marcha un mecanismo especial para recibir, tramitar y resolver las reclamaciones de restitución de tierras de las víctimas de abandonos o despojos, teniendo en cuenta las distintas formas de relación jurídica de la población desplazada con los predios abandonados (propiedad, posesión, tenencia, etc.).

Dentro de la misma línea se cuenta con numerosa jurisprudencia constitucional, que ha concurrido a la defensa de los derechos de la población desplazada, amparando los derechos a debido proceso, vida digna, vivienda digna y retorno, implementando órdenes de protección relacionadas con seguridad personal y familiar, asistencia social, restablecimiento, reubicación, restitución de tierras y otras de similar dimensión¹⁷⁰.

12. Solución del caso concreto

Los accionantes han afirmado que la falta de inscripción de la extinción de dominio de los predios Las Pavas, Peñaloza y Si Dios quiere, ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Magangué, implica la violación del derecho fundamental al debido proceso y concurrentemente, la violación del derecho de acceso a la propiedad de tierra por parte de los trabajadores agrarios.

12.1. El INCODER ha dicho reiteradamente, que no ha enviado la Resolución 2284 de 2012 a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, porque los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994 señalan expresamente, que la orden de inscripción y registro de la extinción del dominio quedaba suspendida en caso de que la parte interesada formulara demanda de revisión agraria ante el CONSEJO DE ESTADO, y que como en este caso APORTES SAN ISIDRO S.A.S. radicó dicha demanda, entonces no resultaba procedente la inscripción de la extinción de dominio, hasta que se encuentre en firme la sentencia con la que debe finalizar el proceso.

¹⁷⁰ Las referencias son abundantes. Por simple vía de ejemplo pueden ser referidos los casos contenidos en las sentencias T-821 de 2007 M.P. Catalina Botero Marino, T-159 de 2011 M.P. Humberto Sierra Porto, T-851 de 2011 M.P. Mauricio González Cuervo, SU-254 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-244 de 2014 M.-P. Mauricio González Cuervo, T-211 de 2015 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

En abril de 2013, APORTES SAN ISIDRO S.A.S. ejerció el medio de control de revisión de asuntos agrarios ante el CONSEJO DE ESTADO, solicitando la declaratoria de nulidad de varios actos administrativos, entre ellos, la Resolución 2284 de 2012, que decretó la extinción de dominio. La demanda correspondió a la Sección Tercera bajo el Radicado No. 11001032600020130004401 (46699), siendo repartida a la Dra. Olga Mélida Valle de la Hoz. El auto admisorio de la demanda tiene fecha 5 de junio de 2013 y la audiencia inicial vino a ser instalada el 8 de mayo de 2015, casi dos años después de la admisión y después de tres años de actuación judicial, se tuvo la expedición del Auto de octubre 5 de 2016¹⁷¹, que resolvió no aclarar los numerales primero y cuarto del Auto de julio 27 de 2016 y denegó por improcedente las otras peticiones relacionadas con un Acta del INCODER, que contiene la oferta de revocatoria del acto administrativo de extinción de dominio, que no fue aceptada por el CONSEJO DE ESTADO.

El 1 de diciembre 1 de 2016. APORTES SAN ISIDRO S.A.S. le solicitó al CONSEJO DE ESTADO, decretar la medida cautelar de suspensión de los efectos de los actos administrativos por los cuales se resolvió de fondo la actuación administrativa que dio lugar a la declaración de extinción del derecho de dominio de los predios LAS PAVAS, PEÑALOZA y SI DIOS QUIERE adelantada por el INCODER, solicitud que fue resuelta mediante Auto de agosto 25 de 2017, por medio del cual el CONSEJO DE ESTADO resolvió negar la medida cautelar de suspensión provisional de efectos de los actos administrativos solicitada.

12.2. Durante el trámite de revisión del expediente, un ciudadano demandó algunas de las expresiones contenidas en los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994, relacionadas justamente con los enunciados que causaban los efectos suspensivos de la extinción del dominio, y que impedían los actos de inscripción y registro. Examinado el caso y tramitada la demanda, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-623 de 2015 declaró la inexecutable de las expresiones demandadas y por lo mismo, expulsó de la vida jurídica las expresiones que impedían la inscripción del acto administrativo de extinción de dominio de los predios que conforman la Hacienda Las Pavas, ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Magangué. La regla de la decisión del fallo fue enunciada en la consideración jurídica No. 3.4.4., siendo reiterada en la consideración No. 6.2.:

“Para la Corte Constitucional la suspensión automática de los procesos de las resoluciones que culminan procesos agrarios de clarificación de

¹⁷¹ Folios 699 a 702 Cuaderno de Revisión 2

la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio, limita significativamente la posibilidad de que, mediante debido proceso administrativo, el Estado disponga de bienes para contribuir a la dignificación de la vida de los trabajadores del campo, luego de haber surtido el respectivo proceso administrativo.

En criterio de la Sala, las disposiciones demandadas constituyen una vulneración de la Constitución que limita la función social de la propiedad, toda vez que durante el tiempo que dure la suspensión automática generada por la eventual acción de revisión, los bienes afectados no pueden ser utilizados por el Estado para cumplir la política agraria, mediante su distribución entre la población rural vulnerable.”¹⁷²

El punto tercero de la parte resolutive de dicha sentencia específicamente señaló:

“TERCERO. Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “Durante los quince (15) días siguientes a su ejecutoria permanecerá en suspenso la ejecución de la resolución que dicte el Instituto, con el objeto de que los interesados soliciten en dicho término la revisión de la providencia” y “Si no se presenta la demanda de revisión en el término indicado, o si aquella fuere rechazada, o la sentencia del Consejo de Estado negare la revisión demandada” contenida en el artículo 53 de la Ley 160 de 1994.”

De este modo se tiene entonces, que en virtud de la Sentencia C-623 de 2015, que hizo tránsito a cosa juzgada constitucional, la Corte declaró la inexecutable de las condiciones que impedían la inscripción del decreto de extinción de dominio.

12.3. Dentro de esta perspectiva, la situación jurídica de esta solicitud de amparo no es la misma de hace cuatro años, pues:

i. La norma que establecía los efectos suspensivos del acto administrativo de extinción del dominio fue declarada inexecutable por medio de la Sentencia C-623 de 2015, la que ha hecho tránsito a cosa juzgada constitucional.

ii. La Sentencia C-623 de 2015, que eliminó la causa que impedía la inscripción del decreto de extinción de dominio ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos se encuentra ejecutoriada, ha hecho

¹⁷² Sentencia C-623 de 2015 M.P. Alberto Rojas Ríos

tránsito a cosa juzgada constitucional y tiene efectos erga omnes, en el sentido que lo allí resuelto es obligatorio para todos, es decir, para las autoridades públicas y los particulares.

iii. La causa que había dispuesto la suspensión de los efectos de la Resolución 2284 de 2012 del INCODER y que impedía la inscripción y el registro de la extinción de dominio ha desaparecido en virtud de lo resuelto por la Sentencia C-623 de 2015 de la Corte Constitucional.

iv. APORTES SAN ISIDRO S.A.S., en ejercicio de la facultad que le concedía la Sentencia C-623 de 2015, le solicitó al CONSEJO DE ESTADO que decretara la medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos que dispusieron la extinción de dominio de los predios Peñaloza, Las Pavas y Si Dios quiere, solicitud que fue negada mediante Auto de agosto 25 de 2017.

v. El CONSEJO DE ESTADO mediante Auto de agosto 25 de 2017 negó la solicitud de medida cautelar de sus suspensión provisional de los actos administrativos de extinción de dominio, afirmando además la firmeza de los mismos, con base en lo dispuesto en la Sentencia C-623 de 2015.

vi. Ni el INCODER, ni la Agencia Nacional de Tierras - ANT, han dado cumplimiento a la Sentencia C-623 de 2015, en el sentido de remitir a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Magangué, el acto administrativo de extinción de dominio, con la orden de su inscripción y registro en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios Las Pavas, Peñaloza y Si Dios quiere, que conforman la Hacienda Las Pavas.

12.4. Establecido todo lo anterior, la Sala considera que en virtud del estado de cosas ya descrito, en el presente caso acontece la violación del derecho al debido proceso del que son titulares ASOCAB y sus miembros, en tanto víctimas de desplazamiento forzado, por no haberse dado cumplimiento a lo establecido en la Sentencia C-623 de 2015, así como por haberse configurado el fenómeno del decaimiento parcial del acto administrativo de extinción de dominio, en lo relacionado específicamente con los efectos suspensivos que impedían la inscripción y el registro de la extinción.

12.5. La violación del derecho fundamental al debido proceso por la falta de cumplimiento de la Sentencia C-623 de 2015

El derecho al cumplimiento del fallo como derecho fundamental, ha sido expresamente reconocido tanto por la Corte Constitucional, como por la Corte Interamericana. La Corte Constitucional desde el año de su

fundación, señaló que la falta de cumplimiento del fallo constituye una violación del derecho al debido proceso. Así en la Sentencia T-554 de 1992 afirmó que *“El sistema jurídico tiene previstos diversos mecanismos (CP arts. 86 a 89) para impedir su autodestrucción. Uno de ellos es el derecho fundamental al cumplimiento de las sentencias comprendido en el núcleo esencial del derecho a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas consagrado en el artículo 29 de la Constitución (CP. Preámbulo, arts. 1, 2, 6, 29 y 86)”*¹⁷³.

Tesis reiterada en la Sentencia T-553 de 1993, donde se planteó que el incumplimiento de los fallos trae consigo la violación de los derechos fundamentales al debido proceso y libre acceso a la administración de justicia:

*“-La observancia de las providencias ejecutoriadas, además de ser uno de los soportes del Estado Social de Derecho, hace parte del derecho de acceder a la administración de justicia -artículo 229 superior-. Este se concreta no sólo en la posibilidad de acudir al juez para que decida la situación jurídica planteada, sino en la emisión de una orden y su efectivo cumplimiento: valga decir, en la aplicación de la normatividad al caso concreto.”*¹⁷⁴

Y más recientemente en la Sentencia T-216 de 2013, en la que se ampararon los derechos de una persona respecto de quien había sido ordenado el reintegro al cargo por sentencia judicial que no había sido cumplida. Allí la Corte señaló con total claridad, que *“no queda duda que al incumplir una orden emitida dentro de un fallo judicial, se vulnera directamente los derechos constitucionales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la persona a la cual resultó favorable la providencia”*¹⁷⁵

En lo que tiene que ver con la Corte Interamericana y el derecho convencional, el reconocimiento del derecho fundamental al cumplimiento el fallo acontece en dos niveles: en el institucional y en el de las reglas fijadas por la Corte Interamericana en sus sentencias.

En el nivel institucional se tiene la figura de la “Supervisión el cumplimiento de sentencias”, establecida en el artículo 69 del Reglamento de la Corte Interamericana, así:

¹⁷³ Sentencia T-554 de 1992 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

¹⁷⁴ Sentencia T-553 de 1993 M.P. Hernando Herrera Vergara

¹⁷⁵ Sentencia T-216 de 2013 M.P. Alexei Julio Estrada

“Artículo 69. Supervisión de cumplimiento de sentencias y otras decisiones del Tribunal

1. La supervisión de las sentencias y demás decisiones de la Corte se realizará mediante la presentación de informes estatales y de las correspondientes observaciones a dichos informes por parte de las víctimas o sus representantes. La Comisión deberá presentar observaciones al informe del Estado y a las observaciones de las víctimas o sus representantes.”

En este sentido es un derecho de las víctimas y una obligación del Tribunal, requerir y obtener los informes de cumplimiento de las sentencias, como elemento concurrente con los derechos a protección judicial y tutela judicial efectiva del literal c) del numeral 2) del artículo 25 de la Convención Americana, conforme al cual los estados se han comprometido a:

“c. a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.”

De este modo la Corte Interamericana ha reiterado que el cumplimiento del fallo es un derecho fundamental de las víctimas. Más aún, ha declarado la responsabilidad internacional del Estado cuando sus autoridades se han negado o abstenido de cumplir lo dispuesto en las sentencias de sus jueces. Así aconteció por ejemplo en la sentencia de fondo proferida en el *Caso Cesti Hurtado contra Perú*, donde perentoriamente se señaló:

“168. Esta Corte ya ha sostenido que el Estado peruano violó el artículo 25 de la Convención (supra 133) el cual, en su numeral 2.c, establece el compromiso de los Estados de “garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente [un] recurso” sencillo y rápido que ampare a las personas contra actos que violen sus derechos fundamentales. La Corte estima que el Estado peruano no ha garantizado al señor Cesti Hurtado el goce de sus derechos y libertades al haberse negado a cumplir, por medio de sus autoridades militares, una orden legítima emanada de un tribunal competente, y que tampoco ha adoptado las medidas necesarias tendientes a ese fin.”¹⁷⁶

¹⁷⁶ Corte IDH. *Caso Cesti Hurtado contra Perú*. Sentencia de septiembre 29 de 1999. Serie C No. párrafo 168

Y más recientemente dentro de la *Resolución de cumplimiento de sentencia* respecto de la proferida en *Caso Gelman contra Uruguay*, en la que la Corte requirió y le recordó al Estado la obligación de cumplir los fallos judiciales, en aplicación de las obligaciones convencionales y del principio *del efecto útil* de los fallos:

*“63. Los Estados Parte en la Convención deben garantizar el cumplimiento de las disposiciones convencionales y sus efectos propios (effet utile) en el plano de sus respectivos derechos internos. Este principio se aplica no sólo en relación con las normas sustantivas de los tratados de derechos humanos (es decir, las que contienen disposiciones sobre los derechos protegidos), sino también en relación con las normas procesales, tales como las que se refieren al cumplimiento de las decisiones de la Corte.”*¹⁷⁷

En el presente caso la Sentencia C-623 de 2015 dispuso en su parte resolutive, la inexecutable con efectos retroactivos, de los enunciados que establecían los efectos suspensivos de la Resolución 2284 de 2012 emitida por el INCODER, que dispuso la extinción de dominio de los predios las Pavas, Peñalosa y Si Dios quiere. Dentro de esta comprensión y en virtud de sentencia proferida por la Corte Constitucional que ha hecho tránsito a cosa juzgada constitucional, ha desaparecido la causa que impedía la inscripción y el registro de la decisión de extinción de dominio ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Magangué.

Las autoridades públicas concernidas en el caso, el INCODER y la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS – ANT, no se han apercibido de dar ejecución a lo contenido en la Sentencia C-623 de 2015, ni de satisfacer el principio del efecto útil del contenido de ese fallo, remitiendo a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Magangué la Resolución 2284 de 2012 con orden inscripción y registro de la extinción de dominio allí decretada y de cancelación de los títulos de propiedad existentes en los folios de matrícula de los predios ya identificados. Esta conducta le es exigible a estas entidades, en tanto que de conformidad con la prueba allegada, el CONSEJO DE ESTADO corrió traslado de la Sentencia C-623 de 2015 y tramitó la solicitud de suspensión provisional de los actos administrativos de extinción de dominio elevada por APORTES SAN ISIDRO S.A.S., la que fue negada mediante Auto de agosto 25 de 2017.

¹⁷⁷ Corte IDH. Resolución de cumplimiento de sentencia de mayo 20 de 2013. *Caso Gelman contra Uruguay*. Párrafo 63

Adicionalmente y de conformidad con lo señalado por la CLÍNICA JURÍDICA SOBRE DERECHO Y TERRITORIO, han sido elevados derechos de petición a esas dos entidades para que den cumplimiento a lo dispuesto en el fallo de constitucionalidad, sin que se haya hecho efectivo el derecho de los accionantes, lo que trasciende las dimensiones del derecho de petición e involucra la violación del debido proceso sustantivo¹⁷⁸. Dentro de esta perspectiva procede el amparo por la violación del derecho fundamental al debido proceso, por el incumplimiento de la cosa juzgada constitucional contenida en la Sentencia C-623 de 2015.

12.6. La pérdida de ejecutoriedad de los efectos suspensivos que impedían la inscripción y registro de la extinción de dominio consignados en la Resolución 2284 de 2012 del INCODER

12.6.1. La Resolución 2284 de 2012 proferida por el INCODER, decretó la extinción de dominio de los predios Las Pavas, Si Dios quiere y Peñaloza y dispuso abstenerse de enviar el acto administrativo de extinción de dominio a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Magangué, en caso de proponerse demanda de revisión agraria. Como fundamento jurídico de la abstención fueron señalados los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994. El artículo quinto de la parte resolutive del acto administrativo dispuso los efectos suspensivos de la siguiente manera:

“ARTÍCULO QUINTO. Los efectos de esta providencia permanecerán en suspenso durante los 15 días siguientes a su ejecutoria, término dentro del cual el interesado podrá solicitar su revisión ante el Consejo de Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 53 de la Ley 160 de 1994.”

Por su parte el artículo sexto precisaba el momento en el que cesarían los efectos suspensivos:

“ARTÍCULO SEXTO. Vencido el término al que se refiere el artículo anterior, sin que el interesado haya solicitado la revisión de este proveído, o cuando intentada aquella, la demanda respectiva fuere rechazada, o el fallo del Consejo de Estado negare la Revisión, remítase copia auténtica de esta providencia a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Magangué- Bolívar, para que haga la inscripción de la resolución, y en consecuencia para que proceda a la

¹⁷⁸ Folios 696 a 713 Cuaderno de Revisión 1

cancelación de los títulos de propiedad, gravámenes hipotecarios y otros derechos reales constituidos sobre el predio.”

12.6.2. Como fue mencionado en el capítulo de los hechos, APORTES SAN ISIDRO S.A.S. radicó ante el CONSEJO DE ESTADO demanda de revisión agraria en contra de la Resolución 2284 de 2012 y de otros actos administrativo proferidos por el INCODER. La demanda fue admitida y en este sentido, se cumplía el presupuesto que daba lugar a los efectos suspensivos sobre el acto de extinción de dominio, impidiéndose esta manera la inscripción de dicho decreto ante la Oficina de Registro de Instrumentos públicos de Magangué.

Sin embargo y como también se reseñó, la Sentencia C-623 de 2015 declaró la inexecutable de algunas expresiones contenidas en los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994, que se referían específicamente a los efectos suspensivos del acto administrativo de extinción de dominio, en los casos en que fuese presentada la demanda de revisión de los procesos agrarios. Como consecuencia de ello, desapareció la causa jurídica que impedía el registro del acto administrativo de extinción del dominio ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

La Sentencia C-623 de 2015 y las decisiones contenidas en ella, hicieron tránsito a cosa juzgada constitucional.

12.6.3. El artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA*, establece la figura de la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo en los siguientes términos:

“Artículo 91. Pérdida de la 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.”

El Consejo de Estado, máxima autoridad de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo precisó los elementos de la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo de la siguiente manera:

*“Es preciso destacar que el decaimiento, entraña en sí mismo la pérdida de los efectos vinculantes del acto administrativo y determina su inaplicación, pues es propio de dicho fenómeno que al desaparecer los fundamentos fácticos y jurídicos de la decisión administrativa, ésta pierda su fuerza ejecutoria. **Dicho de otra manera, con el decaimiento se extinguen las obligaciones de cumplimiento y obediencia que se encuentran implícitas en el acto administrativo y desaparecen al mismo tiempo tanto la potestad que tiene la administración para forzar su acatamiento como el derecho del administrado de exigir su ejecución.**”*

No sobra añadir a lo anterior, que como quiera que la norma anteriormente transcrita no hace la distinción entre actos administrativos de carácter general y particular, ha de entenderse que el decaimiento se predica de ambos, lo cual significa que los actos administrativos de contenido impersonal y abstracto así como los creadores de situación individuales y concretas, éstos dejan de producir efectos jurídicos hacia futuro.

***Según el criterio de la Sala, el fenómeno del decaimiento de un acto administrativo se produce ope legis, es decir, por ministerio de la ley. Por lo anterior, no es preciso adelantar ningún trámite para que opere dicho fenómeno, (...)**¹⁷⁹*

De acuerdo con lo establecido por el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 y lo dicho por el Consejo de Estado, la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo: (i) se predica tanto de los actos administrativos de carácter individual y personal, como de los actos administrativos de carácter general y abstracto; (ii) en virtud de su ocurrencia, se extinguen las obligaciones de cumplimiento y obediencia que se encuentran implícitas en el acto administrativo, y desaparecen al mismo tiempo tanto la potestad que tiene la administración para forzar su acatamiento, como el derecho del administrado de exigir su ejecución; y (iii) el decaimiento

¹⁷⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de abril 3 de 2014. Expediente No. 11001-03-25-000-2005-00166-01, Consejero Ponente Guillermo Vargas Ayala, consideración jurídica No. 2

se produce por ministerio de la ley “y no es preciso adelantar ningún trámite para que opere dicho fenómeno”.

12.6.4. La Corte Constitucional no sólo se ha ocupado de la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo, sino que ha hecho dos precisiones: (i) declaró que la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo sobreviene por la declaratoria de inexecutable de la norma que en su momento sirvió de fundamento a la expedición del acto administrativo, y adicionalmente (ii) ha amparado derechos fundamentales en casos en los que se ha configurado la pérdida de ejecutoriedad de actos administrativos.

Respecto del primer asunto, es decir de la ocurrencia de la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo por la declaratoria de inexecutable de la norma en que se fundaba aquel, dijo puntualmente la Sentencia C-069 de 1995:

*“De esta manera, cuando se declara la inexecutable de una norma legal en que se funda un acto administrativo se produce la extinción y fuerza ejecutoria del mismo, pues si bien es cierto que todos los actos administrativos son obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, también lo es que la misma norma demandada establece que "salvo norma expresa en contrario", en forma tal que bien puede prescribirse la pérdida de fuerza ejecutoria frente a la desaparición de un presupuesto de hecho o de derecho indispensable para la vigencia del acto jurídico, que da lugar a que en virtud de la declaratoria de nulidad del acto o de inexecutable del precepto en que este se funda, decretado por providencia judicial, no pueda seguir surtiendo efectos hacia el futuro, en razón precisamente de haber desaparecido el fundamento legal o el objeto del mismo.”*¹⁸⁰ (resaltado fuera de texto)

12.6.5. En segundo término debe señalarse, que la Corte Constitucional ha dispuesto el amparo del derecho fundamental al debido proceso, en casos de configuración de la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo, como aconteció en la Sentencia T-152 de 2009. En aquella ocasión la Corte examinó el caso de un concejal que había sido sancionado disciplinariamente con destitución e inhabilidad durante once años, por haber concurrido a la elección de la personera del municipio de Distracción, Guajira, con violación de la Ley 136 de 1994, la Ley 617 de 2000 y la Ley 813 de 2003 que inhabilitaban a los concejales a elegir

¹⁸⁰ Sentencia C-069 de 1995 M.P. Hernando Herrera Vergara

personero cuando existiese un vínculo de hasta el cuarto grado de consanguinidad.

Ocurrió sin embargo que la Ley 1148 de 2007 modificó la inhabilidad y dispuso que en los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría (Distracción era de sexta categoría), el impedimento se disminuiría del cuarto al segundo grado de consanguinidad. Bajo este nuevo supuesto la inhabilidad del concejal desaparecía, razón por la cual solicitó a la Procuraduría la revocatoria del acto sancionatorio, por haber perdido vigencia la norma que en su momento sirvió de fundamento para la sanción. Sin embargo la solicitud fue negada.

El concejal afectado interpuso acción de tutela, siéndole concedido el amparo mediante fallo de segunda instancia, que revocó la negativa dispuesta por el primer juez constitucional. El expediente fue seleccionado por la Corte Constitucional, que confirmó la sentencia del 9 de julio de 2008, proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, amparando el derecho al debido proceso el concejal accionante en virtud de la configuración del decaimiento del acto administrativo sancionatorio, por haber perdido vigencia la norma que en su momento sirvió de fundamento a la sanción disciplinaria¹⁸¹.

Respecto de la casual segunda, de acuerdo con la cual acontece la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo “2. *Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho*”, señaló la Corte Constitucional que “*en relación con la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo por desaparición de los fundamentos de derecho que lo sustentaban, la jurisprudencia y la doctrina especializada han dicho reiteradamente que opera ipso iure, esto es, que no requiere ser declarada ni en sede administrativa ni mucho menos en sede judicial, pues, incluso, no puede solicitarse al juez contencioso administrativo porque no existe una acción autónoma que lo permita (recuérdese que el decaimiento del acto administrativo no constituye causal de nulidad del mismo) (...)*”¹⁸².

Adicionalmente precisó la Sala, que se había probado la existencia del decaimiento del acto administrativo o desaparición de su fundamento de derecho, lo que tenía efectos hacia el futuro, sin afectar la validez del

¹⁸¹ Sentencia T-152 de 2009 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, consideración jurídica No. 27

¹⁸² Sentencia T-152 de 2009 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, consideración jurídica No. 11, citando las siguientes providencias del Consejo de Estado: Sentencia del 8 de mayo de 2008, Expediente 00487-01. C.P. Camilo Arciniegas; Sentencia del 3 de agosto de 2000, Expediente 5722, C.P. Olga Inés Navarrete; Sentencia del 22 de noviembre de 2007, Expediente 7430-05 Jaime Moreno García; Sentencias del 30 de enero de 2004, Expediente 7397, C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Sentencia del 5 de julio de 2006, Expediente 21051, C.P. Ruth Stella Correa Palacios.

acto, pues atañía a situaciones presentadas con posterioridad al nacimiento del mismo, que se ubicaban en su ejecutoria, *“por lo que es necesario acceder a la protección constitucional solicitada y ordenar el retiro de los efectos de la sanción de inhabilidad por el término que faltare para completar los once (11) años a que se refieren los actos sancionatorios”*¹⁸³.

12.6..6. En el presente caso claramente ha acontecido la pérdida de la ejecutoriedad parcial de la Resolución 2284 de 2012, en lo específicamente relacionado con los efectos suspensivos de la inscripción y registro del decreto de extinción del dominio de los predios Las Pavas, Peñaloza y Si Dios quiere, ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Magangué, por expresa configuración de la causal 2 del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, de acuerdo con la cual no podrán ser ejecutados los actos administrativos *“Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho”*, tal y como acontece aquí con ocasión de las declaratorias de inexecutable de las expresiones contenidas en los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994, que impedían la inscripción y registro del acto de extinción de dominio, por el hecho de haber sido presentada la demanda de revisión agraria ante el CONSEJO DE ESTADO.

Dentro de esta perspectiva se consuma también la violación del derecho al debido proceso por parte del INCODER – en liquidación y de la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS – ANT, como entidad pública que asumió las funciones de aquel, por haberse abstenido de ordenar la inscripción y registro de la extinción de dominio de los predios ya referenciados, por la configuración de la pérdida de ejecutoriedad parcial del acto de extinción, la que de conformidad con los precedentes del CONSEJO DE ESTADO y de la Corte Constitucional *“opera ipso iure, esto es, que no requiere ser declarada ni en sede administrativa ni mucho menos en sede judicial”*, máxime si se considera el conocimiento de la existencia de la Sentencia C-623 de 2015 y de sus efectos de cosa juzgada constitucional, así como la condición de víctimas de los miembros de ASOCAB, probada y reconocida por las autoridades públicas concernidas, conforme a la prueba ya señalada, que obra dentro de este expediente.

12.7. Los derechos de acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y al retorno

¹⁸³ Sentencia T-152 de 2009 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, consideración jurídica No. 26

Los miembros de ASOCAB y especialmente la CLÍNICA JURÍDICA SOBRE DERECHO Y TERRITORIO DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA, han planteado que la falta de inscripción y registro de la extinción de dominio decretada por el INCODER, con la cancelación de los títulos de propiedad existentes en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios Las Pavas, Peñaloza y Si Dios quiere, constituye una barrera que viola el derecho de acceso a la propiedad de la tierra de los miembros de ASOCAB y de sus familias, como trabajadores agrarios, en tanto que les impide la realización de los contenidos de ese derecho identificados por la Corte, especialmente en lo relacionado, con el allanamiento del camino necesario para lograr la titulación individual o colectiva de las tierras mediante formas asociativas, la obtención de créditos, el desarrollo de proyectos agrícolas y de otras posibilidades que surgirían con el registro de la extinción.

Consideran que la inscripción y el registro del acto de extinción, es apenas otra de las etapas del camino emprendido por ASOCAB y sus miembros desde el año 1997, que se ve truncado por la barrera interpuesta por el INCODER, al no efectivizar la inscripción y registro, máxime si se tiene en cuenta que en virtud de las declaratorias de inexequibilidad de la Sentencia SU-623 de 2015, ya nada se opone a ello.

Dentro de la misma línea de comprensión señalan, que el perfeccionamiento de la inscripción y del registro allanarían el camino de acceso a la tierra que ocupan los señores de ASOCAB, pues les permitiría tramitar los recursos y las ayudas necesarias para la realización de sus proyectos de vida, así como el acceso a bienes básicos como educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica, todos ellos vinculados al acceso a la tierra, según lo ha reconocido la Corte Constitucional. De este modo, el amparo se presenta como la ruta adecuada para superar la barrera interpuesta por las autoridades administrativas y cesar la violación de los derechos, perfeccionando además el retorno de los miembros de ASOCAB y de sus familias a los predios que ocupan en condiciones de violencia e inseguridad.

Si bien la Sala considera las afirmaciones hechas por los accionantes, se abstiene de amparar el derecho de acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, establecido en el artículo 64 de la Constitución Política, así como del derecho al retorno de los miembros de la Asociación de campesinos de Buenos Aires – ASOCAB, pues en criterio de la Sala, los accionantes no solicitaron la protección de esos derechos en su petición inicial y para la época de formulación del amparo, ya se encontraban ocupando los lugares objeto de litigio. Debe señalarse

además, que la adjudicación de baldíos como expresión del derecho de acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y la efectivización del derecho al retorno de los desplazados, corresponde en principio a las competencias de las autoridades administrativas y en última instancia, a los jueces correspondientes.

12.8. El amparo y las órdenes a ser impartidas

El Decreto 2365 de diciembre 7 de 2015 *“Por el cual se suprime el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- INCODER, se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones”*, fijó en el inciso segundo del artículo 3, el término a partir del cual el INCODER no podría ejercer nuevas actividades:

“ARTÍCULO 3o. PROHIBICIÓN PARA INICIAR NUEVAS ACTIVIDADES. *A partir de la publicación de este decreto, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), en Liquidación, no podrá iniciar nuevas actividades en desarrollo de su objeto social y conservará su capacidad jurídica únicamente para expedir actos, realizar operaciones, convenios y celebrar los contratos necesarios para su liquidación.*

Así mismo, conservará su capacidad para seguir adelantando los procesos agrarios, de titulación de baldíos, de adecuación de tierras y riego, gestión y desarrollo productivo, promoción, asuntos étnicos y ordenamiento productivo hasta tanto entren en operación la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural, lo cual deberá ocurrir en un término no mayor a dos (2) meses, contados a partir de la fecha de vigencia del presente decreto.”

Esta norma y el plazo contenido en ella, fueron modificados por el Decreto 182 de febrero 5 de 2016 *Por el cual se modifica el artículo 3 del Decreto 2365 de 2015*, que en su artículo 1 dispuso:

“Artículo 1. Amplíese el plazo de que trata el inciso segundo del artículo 3 del Decreto 2365 de 2015 en un (1) mes contado a partir del 7 de febrero de 2016.”

De este modo y de conformidad con los artículos 3 y 4 del Decreto 2363 de 2015 *Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura*, que determinan el objeto y las funciones de dicha entidad, así como por lo dispuesto en el Decreto 2365 de 2015, la Corte Constitucional procede a amparar el derecho fundamental al debido proceso de los miembros de la ASOCIACIÓN DE CAMPESINOS DE

BUENOS AIRES – ASOCAB, para lo cual le ordenará al INCODER y a la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT, que remitan el texto de la Resolución 2284 de 2012 y de la Resolución 166 de 2013 que confirmó la anterior, a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Magangué, Departamento de Bolívar, ordenándole que proceda a efectuar la inscripción y registro de las resoluciones que decretaron la extinción de dominio, en los siguientes folios de matrícula inmobiliaria: No. 064-0000395, perteneciente al predio Las Pavas; No. 064-0006808, perteneciente al predio Peñaloza; y No. 064-0002766, perteneciente al predio Si Dios quiere, con la consecuente cancelación de los títulos de propiedad que se encuentren actualmente inscritos.

La Sala anota que el artículo 56 de la Ley 160 de 1994 dispone lo siguiente:

“Artículo 56. Las tierras aptas para explotación económica que reviertan al dominio de la Nación en virtud de la declaratoria de extinción del derecho de dominio, ingresarán con el carácter de baldíos reservados y se adjudicarán de conformidad con el reglamento que para el efecto expida la Junta Directiva; las no aptas para los programas de que trata esta Ley serán transferidas al municipio en que se hallen ubicadas o a otras entidades del Estado que deban cumplir en ellas actividades específicas señaladas en normas vigentes.”

Dentro de la misma línea, el artículo 76 de la referida ley, modificado por el artículo 102 de la Ley 1753 de 2015, dispone respecto de las competencias del INCODER, hoy AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS – ANT:

“Artículo 76. Modificado por el artículo 102 de la Ley 1753 de 2015. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 83 de la presente ley, podrá también el Incoder o la entidad que haga sus veces, constituir reservas sobre tierras baldías, o que llegaren a tener ese carácter, para establecer en ellas un régimen especial de ocupación, aprovechamiento y adjudicación, reglamentado por el Gobierno nacional, que permita al adjudicatario contar con la tierra como activo para iniciar actividades de generación de ingresos. Las explotaciones que se adelanten sobre las tierras reservadas con posterioridad a la fecha en que adquieran esta calidad, no darán derecho al interesado para obtener la adjudicación de la superficie correspondiente sino cuando se hayan realizado de conformidad con dichos reglamentos.

Parágrafo 1. La reglamentación que expida el Gobierno nacional en desarrollo del régimen a que hace alusión el presente artículo, dispondrá

que las tierras sean entregadas exclusivamente a trabajadores agrarios de escasos recursos, de forma individual o asociativa.”

La reglamentación del régimen de adjudicación fue hecha por medio del Acuerdo No. 203 de diciembre de 2009 *Por el cual se reglamenta la adjudicación de las tierras aptas para la explotación económica, revertidas a la Nación en virtud de declaratoria administrativa de extinción del dominio*, y en él se establece que la selección de beneficiarios se hará atendiendo a un orden de prioridades.

La Sala Plena refiere que de conformidad con el artículo 131 de la Constitución, el registro es un servicio público prestado por las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, que son dependencias de la Superintendencia de Notariado y Registro, que ejercen competencias con fundamento en el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos, contenido en la Ley 1579 de 2012, cuyo artículo 3 establece los principios de la función registral, como son los de: a) rogación, en virtud del cual *“Los asientos en el registro se practican a solicitud de parte interesada, del Notario, por orden de autoridad judicial o administrativa”*; b) especialidad; c) prioridad o rango; d) legalidad; e) legitimación; y f) tracto sucesivo.

Dentro de la actividad del registro tiene lugar la función calificadora, que de acuerdo con el artículo 16 de la misma ley, consiste en que *“Efectuado el reparto de los documentos se procederá a su análisis jurídico, examen y comprobación de que reúnen las exigencias de ley para acceder al registro”*.

En el acto de registro concurren entonces tanto la calificación como el principio de legalidad, destinado a procurar la concordancia del acto de registro con el ordenamiento jurídico, y no a establecer los efectos, validez y eficacia del acto expedido por una autoridad administrativa o judicial, toda vez que la mismo goza de presunción de legalidad y que le corresponde únicamente al juez pronunciarse sobre la misma y no a los registradores de instrumentos públicos, a efectos de no hacer nugatorio lo ordenado por la autoridad judicial o por el juez constitucional.

Dentro de la anterior comprensión y en la necesidad de emitir órdenes claras, que permitan la realización el principio de eficacia que rige la acción de tutela, se ordenará la inscripción y el registro de las Resoluciones No. 2284 de 2012 y No. 166 de 2013, emitidas por el INCODER, por medio de las cuales se extingue el dominio privado a favor de la Nación en los folios de matrícula Nos. 064-395, 064-2766 y 064-6808 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de

Magangué, disponiendo que los inmuebles deberán quedar a nombre de la Agencia Nacional de Tierras – ANT – Nación.

13. Síntesis del fallo

13.1. Esta sentencia tuvo origen en la solicitud de amparo que elevaron ASOCAB y sus miembros, quienes solicitaron a los jueces de tutela, la protección del derecho fundamental al debido proceso. Como elemento central indicaron que el INCODER, había expedido la Resolución 2284 de 2012, por medio de la cual había decretado la extinción del dominio de tres predios denominados “Las Pavas, “Peñaloza” y “Si Dios quiere”, estableciendo en su parte resolutive, que daba efectos suspensivos al decreto de extinción, en el sentido que la inscripción y registro del acto ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Magangué, quedaba sometida a las siguientes condiciones: (i) que no se propusiera demanda de revisión agraria; (ii) que si se presentaba la demanda, esta fuere rechazada por el Consejo de Estado; o (iii) que se tramitara el proceso de revisión agraria y se emitiera sentencia que negara las pretensiones de la demanda, todo ello con fundamento en lo dispuesto por los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994.

13.2. Los predios Las Pavas, Peñaloza y Si Dios quiere, fueron de pequeños propietarios locales, sujetos de adjudicación por el INCORA, los que en la década de los ochenta, fueron adquiridos por JESUS EMILIO ESCOBAR FERNÁNDEZ, quien los abandonó, para luego en 2007, realizar contrato de compraventa con APORTES SAN ISIDRO S.A.S., una sociedad comercial que explota palma africana en numerosos predios de la zona, que también se encuentran sometidos a procesos de revisión agraria. APORTES SAN ISIDRO S.A.S., cuenta con un Departamento de Seguridad al que la SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA le negó la renovación de la licencia de funcionamiento por incurrir en diversas infracciones, el 18 de septiembre de 2015, mediante Resolución 20151300055067. La misma SUPERINTENDENCIA lo sancionó además con multas mediante las resoluciones 20142200003757 de enero 17 de 2014 y 20152200069707 de noviembre 12 de 2015¹⁸⁴.

13.3. ASOCAB es una Asociación sin ánimo de lucro, con domicilio principal en el municipio de El Peñón, corregimiento Buenos Aires, Departamento de Bolívar, constituida en 1998, inscrita ante la Cámara de Comercio de Magangué. Los miembros de ASOCAB han sido reconocidos expresamente como víctimas individuales y colectivas de

¹⁸⁴ Folios 67 – 93 Cuaderno de Revisión 2

desplazamiento forzado, por la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS, por medio de las Resoluciones Nos. 17399F de octubre 24 de 2013 y 2015-31158 de abril 27 de 2015, respectivamente¹⁸⁵. Los predios fueron abandonados al final de la década de los noventa por su propietario, JESÚS EMILIO ESCOBAR FERNÁNDEZ, siendo ocupados por los miembros de ASOCAB, quienes hacia el año 2003 fueron desplazados por paramilitares pertenecientes al Bloque Central Bolívar, teniendo que huir hacia el corregimiento de Buenos Aires, permaneciendo algunos de ellos en los predios, desarrollando actividades agrícolas. Posteriormente y con ocasión de la concentración paramilitar propiciada por la Ley 975 de 2005, los campesinos miembros de ASOCAB retornaron a los predios a continuar las labores agrícolas, donde permanecen hasta el momento, en medio de tensiones y hostigamientos por parte de los miembros del departamento de seguridad de APORTES SAN ISIDRO S.A.S. y de otras personas¹⁸⁶.

13.4. Durante el trámite del proceso de extinción de dominio ante el INCODER, en enero de 2009 APORTES SAN ISIDRO S.A.S. inició acción de policía de amparo a la posesión sobre los predios Las Pavas, Peñaloza y Si Dios quiere, en contra ASOCAB y sus miembros, quienes fueron presentados como perturbadores de la posesión. La Inspección Única de Policía de El Peñón por medio de las Resoluciones 002 y 003 de 2009 concedió el amparo posesorio sobre el predio, oficiando al Comandante de Policía de la zona, para que hiciera efectivo el desalojo de los supuestos invasores. ASOCAB interpuso acción de tutela en contra la Inspección Única de Policía de El Peñón. En primera instancia el Juzgado Promiscuo Municipal de San Martín de Loba, mediante sentencia de junio 5 de 2009, amparó los derechos de los accionantes de ASOCAB. Impugnado el fallo, pasó al Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Mompox, el cual mediante sentencia de junio 5 de 2009, revocó el amparo.

El caso fue seleccionado por la Corte Constitucional, la que emitió la Sentencia T-267 de 2011, que amparó los derechos al debido proceso, vida digna y trabajo “*del cual son titulares los campesinos ocupantes del predio Las Pavas, representados por ASOCAB*”¹⁸⁷. Adicionalmente dispuso en el cuarto punto resolutivo, la inaplicación de los actos

¹⁸⁵ Folios 482 – 512 Cuaderno de Revisión 1, Folios 11 – 117 Cuaderno de Revisión 2, Folios 366 – 397 Cuaderno de Revisión 2

¹⁸⁶ Folios 1 - 16 Cuaderno Original, Folios 27 - 39 Cuaderno Original, Folios 68 - 114 Cuaderno Original, Folios 142 – 169 Cuaderno Original, Folios 482 - 512 Cuaderno de Revisión 1, Folios 582 - 603 Cuaderno de Revisión 1, Folios 111 - 117 Cuaderno de Revisión 2, Folios 366 - 387 Cuaderno de Revisión 2, Sentencia T-267 de 2011 M.P. Mauricio González Cuervo

¹⁸⁷ Sentencia T-267 de 2011 M.P. Mauricio González Cuervo, segundo punto resolutivo

administrativos que impedían el trámite del proceso de extinción de dominio iniciado por ASOCAB, ordenando su continuación¹⁸⁸.

13.5. El 21 de junio de 2013 ASOCAB radicó una acción de tutela en contra del INCODER, solicitando la protección de sus derechos, la inscripción del decreto de extinción de dominio y la cancelación de los títulos de propiedad existentes en los predios Las Pavas, Peñaloza y Si Dios quiere, ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. De la acción conoció el JUZGADO QUINTO CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ, quien el 11 de julio de 2013 emitió fallo de primera instancia, negando el amparo, por considerar que no procedían la inscripción y el registro del acto de extinción de dominio, por el hecho de haberse radicado la demanda de revisión agraria ante el CONSEJO DE ESTADO. El fallo fue impugnado y pasó a conocimiento de la SALA CIVIL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE BOGOTÁ, quien el 29 de julio de 2013 confirmó el fallo de primera instancia, reiterando la existencia de los efectos suspensivos sobre la Resolución 2284 de 2012 del INCODER, que impedían su inscripción y registro, en virtud del proceso de revisión agraria.

13.6. El caso fue seleccionado por la Corte Constitucional mediante Auto de octubre 31 de 2013, siendo repartido al Magistrado JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB, quien mediante Auto de marzo 5 de 2014, vinculó algunas entidades públicas y decretó pruebas. Mediante Auto de julio 22 de 2015 se aceptó el impedimento propuesto por el Magistrado PRETELT CHALJUB, pasando el caso a conocimiento de la Sala Plena, siendo asignado el Magistrado ALBERTO ROJAS RÍOS para sustanciar el proceso. Mediante Auto de julio 14 de 2016 se dispuso la vinculación de otras autoridades públicas y el decreto de otras pruebas, necesarias para la actualización de los medios de convicción en virtud del tiempo transcurrido. El 24 de agosto se emitió otro decreto de pruebas, para finalmente correr traslado de todas las allegadas al proceso, en los términos del artículo 64 del Acuerdo 02 de 2015, Reglamento Interno de la Corte Constitucional.

13.7. Durante el trámite de revisión, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-623 de 2015, declaró la inconstitucionalidad de algunas expresiones contenidas en los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994, que disponían la suspensión de los efectos ejecutorios de la Resolución 2284 de 2012, y que impedían la inscripción y el registro de la resolución de extinción de dominio ante la Oficina de Instrumentos Públicos de Magangé. En el quinto punto resolutivo del fallo se dispuso:

¹⁸⁸ Sentencia T-267 de 2011 M.P. Mauricio González Cuervo, punto cuarto resolutivo

“QUINTO. DECLARAR que los efectos de esta sentencia operan a partir de la promulgación de la Ley 160 de 1994. En los procesos en curso ante el Consejo de Estado, los demandantes y terceros podrán solicitar la suspensión de los respectivos actos administrativos, dentro de los quince (15) días siguientes a la comunicación que el Consejo de Estado les efectúe sobre la decisión adoptada en esta providencia.”

Dentro de esta comprensión:

i. Fueron declarados inexecutable los enunciados contenidos en los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1996 que ordenaban la suspensión de efectos de la Resolución 2284 de 2012 del INCODER, e impedían el registro de la extinción de dominio ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

ii. La Sentencia C-623 de 2015 y lo resuelto en ella hicieron tránsito a cosa juzgada constitucional. Como consecuencia de ello, la Resolución 2284 de 2012 quedó sometida a los efectos de dicha cosa juzgada constitucional, y por lo mismo, la orden de suspensión de los efectos del acto de extinción, quedaba sin fundamento.

13.8. Como primer asunto la Corte resolvió la petición de APORTES SAN ISIDRO S.A.S., que solicitó la improcedencia del amparo, por falta de legitimación por activa de ASOCAB y sus miembros. La Sala consideró que sí se satisface el requisito procesal de la legitimación por activa por tres razones: (i) en primer lugar por el reconocimiento expreso de la calidad de víctimas individuales y colectivas de desplazamiento forzado hecho por la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS¹⁸⁹, lo que les permite acudir ante los jueces directamente o por medio de su representante. (ii) En segundo término, porque este mismo punto ya había sido discutido y resuelto en la Sentencia T-267 de 2011, donde APORTES SAN ISIDRO S.A.S. alegó lo mismo, habiendo concluido la Corte Constitucional, dentro de una acción de tutela tramitada por las mismas partes, que *“no podía el juez de segunda infancia declarar improcedente la acción de tutela presentada por esta Asociación a nombre de los desplazados, amparándose en una interpretación excesivamente restrictiva que no se acompasa con el carácter informal de la acción de tutela y con la situación de desamparo en que se encuentran los demandantes”*¹⁹⁰. (iii)

¹⁸⁹ Se trata de las resoluciones 17399F de octubre 24 de 2013 y 2015-31158 de abril 27 de 2015, obrantes a Folio 482 – 512 Cuaderno de Revisión 1, Folios 111 – 117 Cuaderno de Revisión 2, Folios 366 – 397 Cuaderno de Revisión 2

¹⁹⁰ Sentencia C-271 de 2011 M.P., Mauricio González Cuervo

Finalmente y en tercer lugar reiteró la Sala, que de conformidad con abundante jurisprudencia, la de víctima es una condición personal y un status conforme ha sido establecido en la citada Sentencia T-025 de 2004 y en la Sentencia T-267 de 2011, que reconstruyó parte de la línea jurisprudencial sobre la calidad de víctima en los casos de desplazamiento, las condiciones de vulnerabilidad y el carácter de sujetos de especial protección constitucional¹⁹¹.

13.9 Como segundo asunto, la Sala resolvió las solicitudes de declaratoria de improcedencia por hecho superado y carencia de objeto elevadas por el INCODER y APORTES SAN ISIDRO S.A.S. La Corte niega la ocurrencia del hecho superado por las siguientes razones: (i) porque esta acción de tutela no puede quedar reducida a la respuesta dada a un derecho de petición, como lo pretende el INCODER, pues esta decisión involucra derechos fundamentales de los desplazados como el debido proceso; (ii) no procede la declaratoria del hecho superado, en tanto que el escenario que dio lugar a la reclamación de ASOCAB cambió con la expedición de la Sentencia C-623 de 2015, que declaró la inexecutable de las expresiones contenidas en los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994, que daban efectos suspensivos a la inscripción de la extinción de dominio. (iii) En tercer término se niega el hecho superado, pues la situación que dio origen a la solicitud de amparo no ha cambiado y se mantiene hasta hoy. En efecto, ASOCAB formuló la acción de tutela, alegando la violación de su derecho al debido proceso, en virtud de los efectos suspensivos consignados en la Resolución 2284 de 2012 del INCODER, situación que no ha cambiado. Lo resuelto la Sentencia C-623 de 2015 no ha hecho cesar los efectos suspensivos de la Resolución 2284 de 2012 estando pendiente la realización del efecto útil del fallo.

13.10. Como tercer asunto previo al examen de fondo, la Sala resolvió las dos solicitudes de declaratoria de improcedencia de la acción, hechas por APORTES SAN ISIDRO S.A.S. en distintos momentos del proceso. La Sala negó la improcedencia de la acción en atención a cuatro argumentos: en primer lugar en virtud de las reglas jurisprudenciales fijadas por la Corte Constitucional en los casos en que la parte accionante tiene la calidad de víctima de desplazamiento, la que ha sido oficialmente reconocida en este caso concreto; en segundo término, por las especiales y dramáticas condiciones de victimización a las que han sido sometidas las personas pertenecientes a ASOCAB, que han dado lugar a la formulación de numerosos denuncias penales propuestas en contra de los miembros del departamento de seguridad de APORTES SAN ISIDRO

¹⁹¹ Sentencia T-267 de 2011 M.P. Mauricio González Cuervo

S.A.S., al que le fue negada la renovación de la licencia de funcionamiento; en tercer término, porque las acciones presentadas por APORTES SAN ISIDRO S.A.S. como medios de defensa que ASOCAB debió agotar antes de acudir a la acción de tutela, no eran eficaces ni aplicables en el caso concreto. La Sala consideró que no había lugar al trámite del proceso de restitución de tierras previsto por la Ley 1448 de 2011, y porque adicionalmente, fueron ellos mismos quienes iniciaron y obtuvieron la extinción de dominio de los predios que ocupan, razón por la cual no solicitan restitución alguna, sino la inscripción y registro de la extinción de dominio. Finalmente y en cuarto lugar se negó la improcedencia, porque el trámite previsto por la Sentencia C-623 de 2015 se surtió debidamente, pues el CONSEJO DE ESTADO, dentro del proceso de revisión de asuntos agrarios corrió traslado a las partes de la Sentencia C-623 de 2015 y dentro del mismo APORTES SAN ISIDRO S.A.S. solicitó el decreto de suspensión provisional de los actos administrativos de extinción de dominio, la que fue negada mediante Auto de agosto 25 de 2017.

13.11. Evacuado lo anterior, la Sala procedió al examen de fondo haciendo dos reconstrucciones: reconstruyó en sus elementos centrales el pasado de los predios Las Pavas, Peñaloza y Si Dios quiere, y el procedimiento administrativo que dio lugar a la extinción de dominio. En lo que tuvo que ver con los predios, la Sala refirió¹⁹² que entre 1966 y 1969, el INCORA adjudicó en San Martín de Loba, predios baldíos en desarrollo de la Ley 135 de 1961, entre ellos los objeto de extinción, los que fueron adquiridos por JESÚS EMILIO ESCOBAR FERNÁNDEZ en 1983, que tras ser abandonados en 1997, fueron ocupados por familias de Buenos Aires, quienes los explotaron hasta 2003, cuando los paramilitares los desplazaron. Hacia el año 2005 las familias regresaron, solicitándole al INCODER que declarara la extinción de dominio de los mismos. De conformidad con los señalamientos hechos por los accionantes¹⁹³, en septiembre de 2006 ESCOBAR FERNÁNDEZ irrumpió en la Hacienda con hombres armados, originando un nuevo desplazamiento, para luego, el 10 de marzo de 2007, efectuar la venta de los terrenos a C.I. TEQUENDAMA S.A. y APORTES SAN ISIDRO S.A.S. El 15 de enero de 2009¹⁹⁴ los campesinos de ASOCAB retornaron nuevamente a los predios que conforman la Hacienda Las Pavas, siendo objeto de una acción policiva que ordenó el desalojo. Finalmente la Corte

¹⁹² Folios 1 - 16 Cuaderno Original, Folios 27 - 39 Cuaderno Original, Folios 68 - 114 Cuaderno Original, Folios 142 - 169 Cuaderno Original, Folios 482 - 512 Cuaderno de Revisión 1, Folios 582 - 603 Cuaderno de Revisión 1, Folios 111 - 117 Cuaderno de Revisión 2, Folios 366 - 387 Cuaderno de Revisión 2, Sentencia T-267 de 2011 M.P. Mauricio González Cuervo

¹⁹³ Folios 1 a 16 Cuaderno Original

¹⁹⁴ Esta es la fecha específica que señala el Informe de la Defensoría del Pueblo, entregado a la Corte Constitucional el 3 de abril de 2014

Constitucional por medio de la Sentencia T-267 de 2011, amparó los derechos fundamentales de ASOCAB y dejó sin efectos de resolución de la Inspección que contenía la orden de desalojo.

13.12. Respecto del trámite administrativo de extinción de dominio de los predios adelantado ante el INCODER, la Corte señaló que la solicitud inicial fue hecha en junio de 2006 y que por auto de agosto 21 de 2008, se ordenó la remisión del expediente a la extinguida Unidad Nacional de Tierras Rurales - UNAT, la que avocó conocimiento. El 11 de noviembre de 2008 por medio de la Resolución 1473 de 2008, la UNAT ordenó iniciar las diligencias administrativas. El 30 de septiembre de 2009 el Gobierno expidió el Decreto 3759 de 2009, asignándole a la Subgerencia de Tierras Rurales, la función de coordinar el trámite de extinción de dominio. El 22 de enero de 2010 I. APORTES SAN ISIDRO S.A.S. solicitó la revocatoria directa de la Resolución 1473 de 2008 y la declaratoria de pérdida de ejecutoria de los actos que habían dado lugar al procedimiento. La Subgerencia de Tierras Rurales del INCODER decretó la nulidad de lo actuado en el proceso de extinción de dominio por medio de la Resolución 346 de 2010. Finalmente mediante Auto de mayo 25 de 2010, el Director Técnico de Procesos Agrarios, ordenó archivar el procedimiento administrativo de extinción de dominio. Ocurrió sin embargo que la Corte Constitucional mediante Sentencia T-267 de 2011, dispuso inaplicar los actos administrativos del INCODER que habían dado lugar a la nulidad, ordenando continuar con el trámite de extinción¹⁹⁵. Finalmente el INCODER expidió la Resolución 2284 de 2012 que decretó la extinción de dominio.

13.13. En abril de 2013, APOROTES SAN ISIDRO S.A.S. por intermedio de apoderado, radicó demanda de revisión agraria en el CONSEJO DE ESTADO, en contra de varios actos administrativos del INCODER, entre ellos, el de extinción de dominio. La demanda correspondió a la Sección Tercera siendo radicada bajo el No. 11001032600020130004401 (46699), siendo repartida a la Dra. OLGA MÉLIDA VALLE DE LA HOZ. El auto admisorio fue del 5 de junio de 2013 y la audiencia inicial vino a ser instalada el 8 de mayo de 2015, habiendo sido suspendida desde entonces. El 5 de mayo 5 de 2016 se registró el cambio de ponente, asumiendo el Magistrado JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. El 27 de julio de 2016 el Despacho de conocimiento tomó las siguientes decisiones: Tener por incorporado al expediente el Acta el Comité de Conciliación del INCODER y abstenerse de pronunciarse sobre la oferta de revocatoria directa, por considerarla inexistente; comunicar a la parte demandante y a terceros el contenido de la Sentencia

¹⁹⁵ Sentencia T-267 de 2011 M.P. Mauricio González Cuervo, punto cuarto resolutivo

C-623 de 2015; y conceder el término de quince días a la parte demandante y a terceros, para que si a bien lo tienen, soliciten la suspensión de los actos administrativos demandados. El 1 de diciembre de 2016, APORTES SAN ISIDRO S.A.S., en ejercicio de la facultad que le concedía la Sentencia C-623 de 2015, le solicitó al CONSEJO DE ESTADO que decretara la medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos que dispusieron la extinción de dominio de los predios Peñaloza, Las Pavas y Si Dios quiere, solicitud que fue negada mediante Auto de agosto 25 de 2017.

13.14. Efectuadas las reconstrucciones, la Sala Plena determinó los efectos de la cosa juzgada constitucional, en atención a lo resuelto por la Sentencia C-623 de 2015. Así precisó que la cosa juzgada constitucional es un estatus jurídico que adquiere la sentencia de constitucionalidad, en los términos del artículo 243 de la Constitución. La Sala reiteró que la cosa juzgada constitucional “se predica tanto de los fallos de inexecutable como de los de executable, vincula a todas las autoridades -incluida la misma Corte Constitucional- y se extiende, por igual, al continente de la norma como a su contenido material - precepto o proposición jurídica en sí misma considerada”¹⁹⁶. Dentro de esta perspectiva afirmó que el cumplimiento de la cosa juzgada no es una opción, sino que consiste la obligación jurídica que tienen todas las autoridades públicas (entre ellas el INCODER y la ANT), de someterse a lo resuelto por la Corte Constitucional y de hacer efectivo lo dispuesto en la Sentencia C-623 de 2015.

13.15. Determinada la anterior obligación, la Sala examinó tres derechos fundamentales: el debido proceso, el acceso a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios y el derecho al retorno. Respecto del debido proceso, la Sala dijo que se trata del más importante de los derechos de defensa y que involucra una serie diversa de derechos, garantías y protecciones, adoptadas tanto por los sistemas internos, como por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, afirmando que entre las garantías del debido proceso se encuentran el derecho al cumplimiento de los fallos judiciales y el derecho a la efectividad de la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos por decaimiento, por la ilegalidad o inconstitucionalidad sobrevenida respecto de tales actos. Respecto del derecho de acceso a la propiedad de la tierra por los trabajadores agrarios, la Sala refirió la Sentencia C-644 de 2012, que reconstruyó la línea de protección de ese derecho, donde se señaló que este implicaba no sólo las obligaciones que tiene el Estado respecto de los títulos de propiedad, sino la de concurrir además, a asegurar la calidad

¹⁹⁶ Sentencia C-310 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil, consideración jurídica No. 3.4

de vida de esos trabajadores, identificando cinco elementos constitutivos relacionados con su utilidad concreta y aplicaciones¹⁹⁷. Finalmente y en lo relacionado con el derecho fundamental al retorno, la Corte refirió el conjunto de contenidos mínimos que la Corporación ha identificado, señalando que este “consiste en (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; (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 y (v) proveer el apoyo necesario para que el retorno se efectúe en condiciones de seguridad y los que regresen puedan generar ingresos para subsistir autónomamente”¹⁹⁸.

13.16. Finalmente la Corte Constitucional procedió a la solución el caso concreto, encontrando que se ha consumado y se mantiene la violación del derecho fundamental al debido proceso en dos modalidades: por el incumplimiento de lo resuelto en la Sentencia C-623 de 2015 y la pérdida ejecutoria parcial de la Resolución 2284 de 2012, como consecuencia de las declaratorias de inexecutable dispuestas la Sentencia C-623 de 2015, que no han sido cumplidas ni atendidas por el INCODER, ni por la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS – ANT. Estas dos entidades no han cumplido con la obligación de disponer la inscripción y registro de la extinción de dominio, por la configuración de la pérdida de ejecutoriedad parcial del acto de extinción, la que de conformidad con los precedentes del CONSEJO DE ESTADO y de la Corte Constitucional “*opera ipso iure, esto es, que no requiere ser declarada ni en sede administrativa ni mucho menos en sede judicial*”, máxime si se considera el conocimiento de la existencia de la Sentencia C-623 de 2015 y de sus efectos de cosa juzgada constitucional, así como la condición de víctimas de los miembros de ASOCAB.

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.

¹⁹⁷ Sentencia C-644 de 2012 M.P. Ana María Guillén Arango, consideración jurídica No. 4.2.1.

¹⁹⁸ Sentencia T-025 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, consideración jurídica No. 2

RESUELVE

PRIMERO. LEVANTAR la suspensión de términos decretada por Auto de junio 23 de 2015 dentro del presente proceso.

SEGUNDO. REVOCAR las sentencias proferidas por el TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ – SALA DE DECISIÓN CIVIL de fecha 29 de julio de 2013, confirmatoria de la sentencia pronunciada por el JUZGADO QUINTO CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ de fecha 11 de julio de 2013, mediante la cual se había negado el amparo constitucional del derecho fundamental al debido proceso, y en su lugar **TUTELAR** el derecho al debido proceso del que son titulares la ASOCIACIÓN DE CAMPESINOS DE BUENOS AIRES – ASOCAB y sus miembros, reconocidos como víctimas individuales y colectivas de desplazamiento por la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS.

TERCERO. ORDENAR a la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS – ANT y al INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – INCODER, como entidades concernidas, competentes y vinculadas a este proceso, para que dentro de los cinco (5) días siguientes a la emisión de esta sentencia **REMITAN** directamente a la OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE MAGANGUÉ, BOLÍVAR, las Resoluciones Nos. 2284 de 2012 y 166 de 2013 expedidas por el INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER, que decretaron la extinción de dominio de los predios Las Pavas, Peñaloza y Si Dios Quiere, para que se realice su respectiva inscripción en los folios de matrícula inmobiliaria Nos. 064-395, 064-2766 y 064-6808.

CUARTO. ORDENAR a la OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE MAGANGUÉ, BOLÍVAR, la inscripción de las resoluciones 2284 del 14 de noviembre de 2012 y la No. 166 del 8 de febrero de 2013, por medio de las cuales se extingue el derecho de dominio privado a favor de la Nación en los folios de matrícula inmobiliaria Nos. 064-395, 064-2766 y 064-6808.

QUINTO. LÍBRENSE las comunicaciones previstas por el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí previstos.

Cópiese, notifíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase,

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Presidente
Ausente por comisión

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Vicepresidente
Con aclaración de voto

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado
Con aclaración de voto

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

ROCÍO LOAIZA MILLÁN
Secretaria General (e)

**ACLARACION DE VOTO MAGISTRADO
CARLOS BERNAL PULIDO**

Sentencia: SU-655 de 2017

Expediente: T-4.053.634

Magistrado Ponente:
ALBERTO ROJAS RÍOS

En atención a la decisión adoptada por la Sala Plena el día 26 de octubre de 2017 en el asunto de la referencia, con el acostumbrado respeto presento Aclaración de Voto, en el sentido de que la orden impartida en el numeral Cuarto de la parte resolutive de la Sentencia SU-655 de 2017 mantiene la competencia de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Magangué (Bolívar) para realizar el correspondiente análisis jurídico, así como el examen y la comprobación de que las resoluciones que se ordena inscribir reúnen las exigencias de ley para acceder al registro. Lo anterior, de acuerdo con lo previsto en el artículo 16 de la Ley 1579 de 2012 (Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos) y demás normas concordantes.

Fecha ut supra,

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado