

Sentencia T-019/19



Referencia: Expediente T-2.894.685

Asunto: Acción de tutela instaurada por los señores Manuel Bellio Blanquicett y otros contra los señores Alberto Araujo Merlano, Jorge Araujo, Fernando Araujo Perdomo, Gerardo Araujo y Luis Fernando Araujo, el Comandante de la Policía Metropolitana de Cartagena, el Director de Orden Público del Ministerio del Interior, la Secretaria del Interior del Distrito de Cartagena y la Directora Seccional de Fiscalías de la misma ciudad

Magistrado Ponente:
LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de enero de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo y Antonio José Lizarazo Ocampo, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

En la revisión de los fallos de tutela proferidos, en primera instancia, por el Juzgado Octavo Civil del Circuito de Cartagena y, en segunda instancia, por la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de la misma ciudad, en el proceso de amparo constitucional promovido por los señores Manuel Bellio Blanquicett, Agustín Leal Leal, Horacio González Torres, Efraín Caraballo Herrera, Solano Torres Rodríguez, Ariel Gómez Ortega, Nelson Aguilar Herrera, Isidoro Leal Leal, Dionel Leal Herrera y Ángel Ortega Arzuza contra los señores Fernando Araujo Perdomo, Alberto Araujo Merlano, Jorge Araujo, Gerardo Araujo y Luis Fernando Araujo, el Comandante de la Policía Metropolitana de Cartagena, el Director de Orden Público del Ministerio del Interior, la Secretaria del Interior del Distrito de Cartagena y la Directora Seccional de Fiscalías de dicha ciudad.

I. ANTECEDENTES

En el asunto bajo examen, se hará una presentación del caso a partir de los hechos relevantes expuestos por los accionantes, los cuales serán contrastados frente a las respuestas realizadas por los accionados y vinculados, junto con las

pruebas obtenidas en el trámite de tutela y en sede de revisión. Una vez agotada dicha actuación, se definirá el alcance de la controversia y se plantearán los problemas jurídicos sometidos a decisión, en aras de resolver el presente litigio.

1.1. Hechos relevantes expuestos por los accionantes

(i) Los accionantes relatan que, hace más de 60 años, ellos y sus familias habitan unas tierras llamadas “Chima” o “Villa Chimá”, ubicadas a orillas del mar Caribe, en el corregimiento de Punta Canoa, Distrito Especial de Cartagena de Indias, Departamento de Bolívar, en donde trabajan el cultivo de productos como el maíz, la yuca y el plátano. Textualmente, señalan que integran un asentamiento negroide.

(ii) Dichas tierras fueron heredadas de sus antepasados, bajo las tradiciones de los campesinos, quienes las venían labrando desde el año 1962, de suerte que cuando ellos fallecieron, los accionantes continuaron con su explotación realizando mejoras y desconociendo a sus presuntos propietarios.

(iii) Aseguran que desde finales de los años 80’s y principios de los 90’s, los integrantes de la familia Araujo, valiéndose de maniobras orquestadas con autoridades locales, se apropiaron de forma indebida de aproximadamente 170 hectáreas de terreno abandonado o vacante, bautizándolo con el nombre de “Playa Bonita” y despojando a más de 30 familias poseedoras que contaban con más de 30 años de quieta, pacífica, pública e ininterrumpida posesión sobre parte de dichas tierras, incluyendo el predio denominado “Chima” o “Villa Chimá”¹.

(iv) Con el propósito de demostrar la posesión pacífica y tranquila sobre el predio en mención, los accionantes adjuntan copia de la escritura pública No. 109 del 19 de enero de 2005, otorgada en la Notaría Tercera de Cartagena, por medio de la cual protocolizaron dos declaraciones extraprocerales de testigos que *“manifiestan bajo la gravedad del juramento (...) tener conocimiento directo de la posesión material que los señores AGUSTÍN LEAL LEAL, MARCIANO GONZÁLEZ CARMONA, HORACIO GONZÁLEZ TORRES Y NELSON AGUILAR HERRERA ejercen desde hace más de cuarenta (40) años sobre la Finca denominada “CHIMA” ubicada entre los Corregimientos de Punta Canoa y Arroyo de Piedra, ambos Jurisdicción del Distrito de Cartagena”*².

¹ Folios 589 a 595, tercer cuaderno de revisión.

² Folios 15 a 19, cuaderno de segunda instancia. En dichas declaraciones, los señores Emiliano Ortega Blanco y Eusebio González Leal delimitan como linderos del predio los siguientes: *“Por el Frente, con las Playas del Mar Caribe y mide 1.750 metros; por la Derecha, entrando colinda con predio que es o fue del señor Aníbal Martínez Herrera y mide 1.100 metros; por la Izquierda, entrando, colinda con predio que es o fue de Víctor Del Río Ríos y mide 1.200 metros; y por el Fondo, colinda con predio de Nicolás Rodríguez Manrique y mide 1.200 metros. Área aproximada del terreno: 163 Hectáreas”*. Y aseguran que les consta *“que los poseedores ejercen actos tales como desmontes y limpiezas permanentes para la buena conservación del predio, además [que] lo tienen (...) y lo explotan económicamente, ya que practican la agricultura”*, por lo que la posesión ha sido *“(…) pública, pacífica e ininterrumpida”*, sin que *“(…) por el goce de la misma [hayan] tenido problemas con personas o autoridad alguna, siendo reconocidos por los moradores del sector como dueños y señores del terreno”*.

(v) Igualmente, los accionantes señalan que, en el año 2006, fueron obligados a abandonar sus tierras en el marco de las actuaciones adelantadas en un proceso policivo iniciado por la Inmobiliaria Playa Bonita S.A., en su contra. Sin embargo, retornaron a trabajarlas gracias a un fallo de tutela que declaró la nulidad de lo actuado en el proceso policivo.

(vi) Afirman que, el 20 de junio de 2010, un grupo de 40 familias a las cuales pertenecen fueron expulsadas del predio “*Chima*”, sus cultivos y viviendas destruidas por parte del Comando de la Policía del ESMAD del Distrito Especial de Cartagena de Indias, para dar lugar a un proyecto inmobiliario financiado por la familia de Fernando Araujo (Sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A.), por lo cual presentaron denuncia ante la Fiscalía ese mismo día³. Agregan que el 21 de junio del año en cita, igualmente fueron hostigados por parte del Comando de la Estación de Policía de Arroyo de Piedra, corregimiento de Cartagena, autoridades que destruyeron y arrancaron sus cultivos.

(vii) Sostienen que, pocos días después, fueron hostigados por un grupo de paramilitares, cuya actuación imputan a los interesados en el proyecto inmobiliario, teniendo que abandonar el predio debido a las amenazas contra sus vidas.

(viii) Finalmente, señalan haber solicitado protección ante el Defensor del Pueblo, Regional Bolívar. Al igual que alegan que las autoridades accionadas (Dirección de Orden Público del Ministerio del Interior, Secretaria del Interior de Cartagena, Policía Metropolitana y Dirección Seccional de Fiscalías dicha ciudad) tienen conocimiento sobre los hechos narrados, sin que hayan realizado actuación alguna para solventar su situación como familias desplazadas.

1.2. Solicitud y argumentos planteados

Con sujeción a lo anterior, el 7 de julio de 2010, los accionantes interpusieron acción de tutela solicitando el amparo directo –para ellos y el grupo de familias campesinas desplazadas al que pertenecen– de sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la vida, al trabajo, a la igualdad y a la atención especial que demandan las minorías étnicas y grupos tradicionalmente marginados, para lo cual reclaman su intervención ordenando el regreso a sus tierras y disponiendo su inscripción en el Registro Único de Desplazados.

1.3. Trámite surtido en primera instancia

En auto de 15 de julio de 2010, el Juzgado Segundo Civil Municipal de Cartagena admitió la acción de amparo. En dicha providencia, corrió traslado a los señores Fernando Araujo Perdomo, Alberto Araujo Merlano, Jorge Araujo, Gerardo Araujo y Luis Fernando Araujo, así como al Comandante de la Policía Metropolitana de Cartagena, al Director de Orden Público del Ministerio del Interior, a la Secretaria del Interior del Distrito de Cartagena y a la Directora

³ Folio 2, cuaderno de primera instancia.

Seccional de Fiscalías dicha ciudad, con el propósito de que se pronunciaran sobre los hechos y pretensiones previamente expuestos.

Luego, en auto de 19 de julio del año en cita, el referido Juzgado se declaró sin competencia para conocer de la acción de tutela, al considerar que la Dirección de Orden Público del Ministerio del Interior es una entidad de orden nacional y, en consecuencia, el caso debía ser resuelto por un juez civil del circuito. Por tal razón, el asunto fue repartido al Juzgado Octavo Civil del Circuito de Cartagena, quien admitió la acción en auto del 2 de agosto de 2010⁴.

La citada autoridad, en providencia del 10 de agosto del año en cita⁵, advirtió que existían terceros con interés dentro de la actuación, en concreto, la sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A., el Inspector y el Comandante de la Estación de Policía del Corregimiento Arroyo de Piedra, por lo que decretó la nulidad parcial de lo actuado y ordenó su vinculación, con la finalidad de garantizar sus derechos de defensa y contradicción.

1.4. Respuestas de los accionados y vinculados

1.4.1. En escrito del 16 de julio de 2010, **la Fiscalía Local 9 de Cartagena** se pronunció frente a los hechos alegados por los accionantes, en concreto, en relación con la denuncia que interpusieron el día 20 de junio del año en cita, por motivo de la “expulsión” que los demandantes alegan del predio que habitaban y que le endilgan a las autoridades de policía de Cartagena y Arroyo de Piedra, para dar lugar al proyecto de la Sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A.

Al respecto, la Fiscalía expuso que el señor Milton Fernández Grey, abogado de los accionantes, alegó que se incurrió en el tipo de abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto, el cual, al tratarse de un delito querellable, requería de la celebración de una audiencia de conciliación, cuya fijación se realizó para el 6 de julio de 2010. En tal fecha, no se presentó ni el querellante, ni los señores Jorge Camargo (mayor del ESMAD de la Policía de Cartagena), y Edgar Díaz (Comandante de Policía de Arroyo de Piedra), en su condición de querellados. Ante tal circunstancia, se levantó un acta en la que quedó constancia de la falta de ánimo conciliatorio entre las partes, siendo repartido el expediente a la Fiscalía Seccional 5 para que continuara con el trámite de rigor. El proceso corresponde al número de radicado 130016001128201007520.

Conforme a lo relatado, a juicio de esta autoridad, no podía concluirse que se hubiera vulnerado algún derecho fundamental, pues se adelantaron a cabalidad las actuaciones que sobre el particular impone la ley.

1.4.2. En comunicación del 19 de julio de 2010, la **Directora Seccional de Fiscalías de Cartagena** informó que la Coordinadora de la Oficina de Asignaciones había recibido un oficio del Defensor del Pueblo, Regional Bolívar, en el que se indicaba que dicho funcionario había recepcionado denuncias por violaciones a derechos humanos y al DIH por parte de cuatro

⁴ Folio 163, cuaderno de primera instancia.

⁵ Folios 220 a 222, cuaderno de primera instancia.

campesinos de Punta Canoa. Sin embargo, según afirma, la coordinadora no logró ubicar ninguna investigación con la información suministrada.

De igual manera, la Directora manifestó que había dado traslado del oficio a través del cual se comunicó la presente acción de tutela a la Jefe de la Oficina de Asignaciones de Cartagena, con el propósito de determinar si existía alguna investigación por la presunta amenaza padecida por los accionantes de parte de grupos paramilitares o, en caso contrario, asignar su trámite a un fiscal. En su concepto, la acción de tutela no debía prosperar, toda vez que la Dirección Seccional había adoptado las medidas a su alcance y, por consiguiente, no había violentado ningún derecho fundamental.

1.4.3. El 21 de julio de 2010, el **Comandante de la Policía Metropolitana de Cartagena** dio contestación a la demanda de tutela, en la que adujo que dicha institución no había vulnerado derecho fundamental alguno, ya que su actuación se justificó en una orden adoptada dentro un amparo policivo por perturbación a la posesión en favor de la Sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A., que había sido proferida por el Inspector del Corregimiento de Arroyo de Piedra.

Agregó que, en el informe anexo del señor Edgar Díaz, Comandante de la Subestación del citado corregimiento, se evidenciaba que entre los días 19 a 26 de junio de 2010, se presentaron entre 30 y 40 personas alegando ser titulares de dichos terrenos, siendo necesaria la intervención del ESMAD, toda vez que para defender la ocupación del predio lanzaron objetos como piedras y palos, lo cual requirió la emisión de gases con el fin de dispersarlos. Por lo demás, la actuación policial se mantuvo hasta el día 26 de junio del año en cita, ya que se observó que se estaban construyendo cambuches y que se portaban armas blancas como mecanismo intimidatorio.

1.4.4. En escrito del 19 de julio de 2010, la **Secretaria del Interior del Distrito de Cartagena** manifestó que la acción de tutela era improcedente, toda vez que dicha entidad no tuvo participación en las circunstancias que se alegan. En seguida, expuso que no recibió –en momento alguno– la comunicación que se menciona de la Defensoría del Pueblo. Finalmente, alegó que la condición de desplazado no se adquiere por autodenominación, ya que ello requiere agotar un trámite previo que se inicia con una declaración ante el Ministerio Público dentro del año siguiente al desplazamiento. En el caso de los accionantes, no se acreditó que se haya surtido dicho procedimiento.

1.4.5. En comunicación del 21 de julio de 2010, el señor Antonio Hernández Blanco, **apoderado de los señores Fernando Araujo, Gerardo Araujo y Alberto Araujo**, contestó la demanda de tutela. Al respecto, afirmó que sus representados no conocían a los accionantes, pues ellos no ostentaban títulos sobre las tierras ubicadas en el corregimiento de Punta Canoa y tampoco habían instaurado ninguna acción relacionada con estas. A continuación, el apoderado explicó que el poder le fue otorgado por su condición de abogado de la Sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A., por lo que aprovechó para hacer un recuento y sobre las acciones legales adelantadas y relacionadas con el caso:

a) Mencionó las sentencias del 10 de mayo y del 18 de julio de 2006, dictadas por los Juzgados Séptimo Civil Municipal y Primero Civil del Circuito de Cartagena, respectivamente, en el marco de una acción de tutela instaurada por el señor Agustín Leal Leal contra la Inspección de Policía de Arroyo de Piedra, por medio de la cual se intentó revocar el amparo policivo proferido por dicha inspección sobre la finca “*Playa Bonita*”, en favor de la sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A.

b) Adjuntó copia de la contestación a la demanda de pertenencia por prescripción extraordinaria de dominio presentada por el señor Solano Torres Rodríguez y otros contra la citada sociedad inmobiliaria, radicada bajo el número 384/2006, en el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Cartagena.

c) Allegó copia de una denuncia instaurada el 19 de junio de 2010, por la sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A., contra los señores Nelson Aguilar, Agustín Leal, Manuel Bellido, Solano Torres, entre otros, en la que la Fiscal 40 Local de Cartagena profirió resolución de acusación por el delito de invasión de tierras y perturbación a la posesión. Posteriormente, el conocimiento de este caso fue asignado a la Fiscalía Local 1 de Cartagena, siendo radicado con el número 190.368.

d) Hizo referencia a una denuncia presentada el 18 de junio de 2009, por el señor Hernando Rodríguez Gómez, celador de la finca “*Playa Bonita*”, contra los señores Luis Alfonso Leal, Eduard Fernando López, Solano Torres, Nelson Aguilar, Agustín Leal y Manuel Bellido, entre otros, por los delitos de daño en cosa ajena, tentativa de homicidio, violación del lugar de trabajo y otros, la cual se encontraba radicada con el número 1300160011292002657.

e) Se refirió a una denuncia presentada por la sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A., contra los señores Nelson Aguilar, Agustín Leal, Manuel Bellido, Solano Torres, entre otros, y personas indeterminadas o desconocidas, cuyo conocimiento fue asignado a la Fiscalía 34 de Cartagena bajo el radicado 130016001128201007394, por los presuntos delitos de invasión de tierras, daño en cosa ajena y amenazas personales. A la fecha no había pronunciamiento que afectara a los sindicatos.

f) Anexó copia del acta de diligencia de inspección ocular del 24 de febrero de 2006, por medio de la cual la Inspección de Policía Rural de Arroyo de Piedra concede amparo policivo por perturbación a la posesión sobre el predio “*Playa Bonita*”, a favor de la Sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A.

1.4.6. En comunicación del 20 de agosto de 2010, el señor Edgar Díaz, **Comandante de la Subestación Arroyo de Piedra**, indicó al juez de tutela que los hechos expuestos por los accionantes no correspondían a la realidad. En primer lugar, sostuvo que las actuaciones se habían desarrollado producto de órdenes del Inspector de Policía del corregimiento de Arroyo de Piedra, por lo que se trató de un acto de ejecución sustentado en un mandato legal. Y, en segundo lugar, afirmó que en el inmueble no hubo presencia de paramilitares,

imputación que carece de todo sustento y que solo responde a la finalidad de mantener latente una controversia concluida.

1.4.7. En escrito del 25 de agosto de 2010, el señor Antonio Hernández Blanco, como ya se dijo, **apoderado de la sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A.**, contestó la demanda de tutela a favor de dicha persona jurídica. En particular, frente a los hechos, sostuvo que: *“no es cierto que los accionantes habiten en un asentamiento negroide, todos son vecinos del corregimiento de Pontezuela (Distrito de Cartagena), y es totalmente falso que han sido hostigados en ninguna forma ya que los demandantes son las mismas personas que han venido PERTURBANDO desde el año 2006 la Finca denominada “PLAYA BONITA”, de propiedad de la Sociedad INMOBILIARIA PLAYA BONITA S.A.”*.

En cuanto al resto de circunstancias relacionadas con el caso, el abogado hizo el mismo recuento de actuaciones adelantadas que fue resumido respecto de la contestación de la tutela por parte de los accionados **Fernando, Gerardo y Alberto Araujo** (*supra* 1.4.5).

II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN Y ELEMENTOS DE JUICIO QUE REPOSAN EN EL EXPEDIENTE

2.1. Sentencia de primera instancia

En sentencia de 23 de agosto de 2010, el Juzgado Octavo Civil del Circuito de Cartagena declaró improcedente la acción de tutela, al considerar que, conforme al artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, no se cumplía ninguno de los requisitos de procedencia de la acción contra particulares, en lo que refiere a los señores Fernando Araujo Perdomo, Alberto Araujo Merlano, Jorge Araujo, Gerardo Araujo y Luis Fernando Araujo. Además, agregó que las pruebas allegadas con la causa permitían concluir que el caso se centraba en una controversia sobre la posesión de tierras, asunto que no era susceptible de discutir por vía de tutela al existir otros medios de defensa judicial, como ocurre con los recursos que debieron agotarse en el respectivo proceso policivo y las acciones contencioso administrativas para demandar la nulidad de la resolución mediante la cual se concedió el amparo policivo⁶. En conclusión, se consideró que la acción era improcedente por la falta de legitimación por pasiva y por el incumplimiento del requisito de subsidiaridad.

2.2. Sentencia de segunda instancia

La Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, en fallo del 12 de octubre de 2010, confirmó la sentencia de primera instancia, al señalar que el señor Dionel Leal impugnó la decisión del *a-quo* en el acto mismo de notificación de la decisión adoptada, sin invocar argumento alguno, que permitiese concluir como acreditados los requisitos de legitimación por pasiva y subsidiaridad. En todo caso, reiteró que visto el Decreto 2591 de 1991 la acción no cabe frente a los señores Araujo y, además, advirtió que los

⁶ Vale decir que la decisión adoptada en el marco del proceso policivo reviste el carácter de jurisdiccional y no es controvertible ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

accionantes podían acudir a otros medios de defensa judicial, como las acciones policivas o los mecanismos de amparo a la posesión de bienes inmuebles.

2.3. Pruebas obrantes en el expediente y acreditadas durante el trámite de instancia

2.3.1. Denuncia del 21 de junio de 2010 presentada por el señor Milton Fernández contra el Mayor del ESMAD de la Policía de Cartagena y el Comandante de la Policía de Arroyo de Piedra, por el presunto delito de abuso de autoridad por acto arbitrario o injusto. Como ya se advirtió, en esta causa se declaró fracasada la audiencia de conciliación celebrada entre las partes, por tratarse de un tipo penal querellable, siendo asignado el expediente a la Fiscalía Seccional 5 de la Unidad de Delitos contra la Administración Pública de Cartagena. El radicado corresponde al número 130016001128201007520.

2.3.2. Oficios del Defensor del Pueblo, Regional Bolívar, de fecha julio 2 de 2010, dirigidos al Director de Orden Público del Ministerio del Interior, a la Directora Seccional de Fiscalías, al Comandante de la Policía Metropolitana y a la Secretaria del Interior del Distrito de Cartagena, a través de los cuales solicita a quien corresponda abrir investigación por las posibles violaciones a los derechos humanos ocurridas en el predio “*Villa Chimá*”, por la “expulsión” a la fuerza de más de 38 familias.

2.3.3. Denuncia instaurada el día 25 de enero de 2006 por el señor Antonio Hernández Blanco, en calidad de apoderado de la sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A., contra los señores Nelson Aguilar, Agustín Leal, Manuel Bellido, Horacio González, Boster Ortega, Guillermo Ortega, Nicolás Rodríguez, Freddy González, alias “el mono” Ortega, Efraín Caraballo, Solano Torres Rodríguez, Miguel Torres Rodríguez, Jairo Hernández González y otras personas indeterminadas o desconocidas, por los delitos de invasión de tierras, daño en cosa ajena, construcción ilegal y perturbación a la posesión. Este proceso se identificó con el número 130016001128201007394.

2.3.4. Denuncia instaurada el 19 de junio de 2010 por el señor Antonio Hernández Blanco, en calidad de apoderado de la sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A., contra los señores Nelson Aguilar, Agustín Leal, Manuel Bellido, Horacio González, Boster Ortega, Guillermo Ortega, Nicolás Rodríguez, alias “el mono” Ortega, Efraín Caraballo, Solano Torres Rodríguez, Miguel Torres Rodríguez, Jairo Hernández González, Luis Leal, Ubadel Noriega Herrera, Marceliano Herrera Gómez, Azael Leal Herrera, un señor de Bayunca de apellido Ortega, un señor identificado con el alias de “Paco Leal Herrera”, y otras personas indeterminadas o desconocidas, por los delitos de invasión de tierras, daño en cosa ajena y amenazas personales⁷. A este proceso se le asignó el número 190.368.

2.3.5. Decisión del 4 de septiembre de 2007 de la Fiscalía Local 40 de Cartagena, en la cual calificó el mérito del sumario con resolución de acusación

⁷ Folios 128 a 135, cuaderno de primera instancia.

contra los señores Manuel Bellido, Guillermo Ortega, Miguel Torres y Marcelino Herrera, a título de coautores de los delitos invasión de tierras y perturbación a la posesión, en el radicado ya mencionado 190.368.

2.3.6. Acta de diligencia de inspección ocular proferida el 24 de febrero de 2006 por la Inspección de Policía del corregimiento de Arroyo de Piedra, en el marco del proceso policivo por perturbación a la posesión instaurado por la Sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A., contra los señores Nelson Aguilar, Agustín Leal, Manuel Bellido, Horacio González, Boster Ortega, Guillermo Ortega, Nicolás Rodríguez, entre otros, sobre el predio “*Playa Bonita*”. Allí se indicó que, según los peritos, se presentaban actos dirigidos a afectar el goce del inmueble por parte de sus titulares, y que los ocupantes del mismo habían construido dos ranchos, talado árboles y se encontraban armados. Por lo demás, se señaló que estos últimos no lograron acreditar posesión alguna, pues solo allegaron copia informal de una escritura pública para respaldar su reclamo.

2.3.7. Contestación de la demanda por parte del señor Antonio Hernández Blanco, obrando como apoderado de la Sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A., en el marco de un proceso de pertenencia iniciado por el señor Solano Torres, respecto del predio objeto de discusión.

2.3.8. Escritura pública No. 109 de la Notaría Tercera de Cartagena del 19 de enero de 2005, otorgada por los señores Agustín Leal, Marciano González, Horacio González y Nelson Aguilar a favor de ellos mismos. En este acto se presentan dos declaraciones extraprocesales en donde los señores Emiliano Ortega y Eusebio González manifiestan, bajo la gravedad de juramento, tener conocimiento directo de la posesión material que los otorgantes ejercen hace más de 40 años sobre la finca denominada “*Chima*” o “*Villa Chimá*”, ubicada en los corregimientos de Punta Canoa y Arroyo de Piedra, ambos jurisdicción del Distrito de Cartagena.

2.4. Actuaciones adelantadas en sede de revisión

2.4.1. Por medio de auto del 1° de abril de 2011⁸, el entonces magistrado sustanciador⁹, vinculó al proceso de tutela a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y le solicitó que se pronunciara sobre los hechos y pretensiones que justifican el amparo. En el mismo auto se requirió información sobre la materia objeto de este proceso a los accionantes, al Inspector de Policía del corregimiento de Arroyo de Piedra, a la Sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A., al Director del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), y a las siguientes autoridades de Cartagena: Director Seccional de Fiscalías, Juzgado Segundo Civil del Circuito, Juzgado Séptimo Civil Municipal y Alcalde Distrital. Igual solicitud de indagación se formuló respecto del Defensor del Pueblo (Regional Bolívar), el Procurador Regional de Bolívar, el Personero Municipal de Cartagena y el Director de Asuntos para Comunidades Negras, Raizales, Palenqueras y Afrocolombianas

⁸ Folios 13 a 15, primer cuaderno de revisión.

⁹ M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

del Ministerio del Interior y de Justicia. Las respuestas otorgadas frente a los asuntos indagados se resumen en los siguientes términos:

2.4.1.1. En escrito del 11 de abril de 2011, la **Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional** expuso la normatividad relativa a los requisitos para que un ciudadano pueda ser inscrito en el Registro Único de Población Desplazada por la Violencia (RUPD). Igualmente, informó que el señor Manuel Segundo Bello Blanquicett no se encontraba dentro de dicho registro con base en el número de cédula aportado en la acción de tutela y que los señores Agustín Leal Leal, Horacio González Torres y Efraín Caraballo Herrera tampoco aparecían como declarantes o miembros del grupo familiar declarado.

2.4.1.2. En comunicación del 11 de abril de 2011, el **Defensor del Pueblo, Regional Bolívar**, indicó que ese despacho *“recibió queja de unos campesinos que denunciaban atropellos al parecer por parte de agentes del Estado y particulares. Denuncia que se puso en conocimiento de las respectivas autoridades. (...) // Es necesario aclarar que de hechos generadores que efectivamente hayan causado desplazamiento forzado, este despacho no ha tenido conocimiento[,] ya que al parecer la denuncia presentada y a la que nos referimos anteriormente fue desvirtuada, como quiera que al parecer se trataba de un desalojamiento por ocupación de hecho”*¹⁰.

2.4.1.3. En escrito del 11 de abril de 2011, la **Personería Distrital de Cartagena** manifestó que, revisados sus archivos, no encontró queja por desplazamiento de alguna comunidad en Punta Canoa. Agregó que, el día 5 de abril de 2011, recibió comunicación del Inspector de Policía de Arroyo de Piedra, informando haber recibido amenazas por parte de desconocidos, con relación a unos procesos policivos de lanzamiento por ocupación de hecho. Se anexa denuncia presentada ante la Fiscalía, el pasquín recibido y el documento firmado por el inspector, en el que se indica que estos procesos están vinculados con los señores del Río, los hermanos Grau y los hermanos Rodríguez.

2.4.1.4. En escrito del 12 de abril de 2011, el **Juzgado Segundo Civil del Circuito de Cartagena** rindió la información solicitada respecto a la demanda ordinaria de pertenencia por prescripción adquisitiva de dominio iniciada por los señores Nelson Aguilar y otros contra la Sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A. En concreto, se indicó que: (i) la compañía contestó la demanda y presentó excepciones de mérito; ii) se hicieron publicaciones en prensa y radio de los edictos emplazatorios de las personas indeterminadas y se nombró para ellas un curador *ad litem*; iii) se practicó inspección judicial en el bien inmueble objeto del litigio y de dicha diligencia se levantó un acta.

2.4.1.5. En oficio del 11 de abril de 2011, el **Ministerio del Interior y de Justicia** informó que, revisada la base de datos de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, se encontró registro del Consejo Comunitario de Arroyo de Piedra y se pudo constatar que

¹⁰ Folio 53, primer cuaderno de revisión.

la señora Hermida Núñez Herrera fue registrada ante la Alcaldía de Cartagena como su representante legal, sin especificar su dirección ni número de teléfono.

Adicionalmente, se expuso que dentro de la información allegada por la Alcaldía no aparecía ninguno de los accionantes como miembros del Consejo Comunitario de Arroyo de Piedra y que, a la fecha, ante la Dirección no se había adelantado ningún procedimiento de solicitud de registro del mencionado consejo comunitario. De igual manera, señaló que no se localizó registro de organizaciones de comunidades negras que hicieran referencia al corregimiento de Arroyo de Piedra.

2.4.1.6. En escrito del 11 de abril de 2011, la **Procuraduría Regional de Bolívar** manifestó que no encontró queja o solicitud relacionada con hechos de desplazamiento forzado ocurridos en el corregimiento de Punta Canoa, ni de conflictos sobre la posesión de tierras en dicho lugar que involucraran una comunidad afrodescendiente. En igual sentido, se pronunció la **Procuradora Provincial de Cartagena** mediante oficio de 13 de abril de 2011.

2.4.1.7. En oficio recibido el 14 de abril de 2011, la **Directora Seccional de Fiscalías de Cartagena** indicó que se dio traslado a distintos funcionarios de la Fiscalía sobre la información requerida por auto de 1º de abril¹¹, de tal diligencia se obtuvieron las siguientes respuestas:

2.4.1.7.1. En escrito del 14 de abril de 2011, la **Fiscal Local 32** indicó que el proceso radicado bajo número 130016001128201007394, relacionado con la denuncia presentada por la Sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A., por los presuntos delitos de invasión de tierras, daño en cosa ajena y amenazas personales, le fue enviado a su despacho por la Fiscalía Local 34 y que, a la fecha, había elaborado el programa metodológico y emitido orden a policía judicial para realizar labores, a fin de recaudar información, elementos materiales probatorios y evidencias físicas que permitieran esclarecer lo ocurrido e identificar a los posibles autores de las conductas denunciadas.

2.4.1.7.2. En comunicación del 14 de abril de 2011¹², la **Coordinadora de la Unidad Local de Fiscalías de Cartagena (e)** afirmó que el proceso radicado bajo el número 190.368, sobre la presunta comisión de los delitos de invasión de tierras y perturbación a la posesión, había sido remitido a la Fiscalía Local 36. Igualmente, que el proceso radicado con número 1300160011282010-07520, por el delito de abuso de autoridad, estaba a cargo de la Fiscalía Local

¹¹ “Por la Secretaría General de esta Corporación, requiérase al Director Seccional de Fiscalías de Cartagena para que [...] informe el estado actual y allegue la documentación que estime pertinente de los siguientes procesos: a) En la Fiscalía Primera Local de Cartagena el proceso de denuncia por invasión de tierras y perturbación de la posesión iniciado por la Sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A. contra Nelson Aguilar, Agustín Leal Leal, Manuel Bellido Blanquicett, Solano Torres Rodríguez. b) En la Fiscalía Diecisiete Local de Cartagena el proceso bajo el radicado número 1300160011292002657. c) En la Fiscalía Primera Especializada en la Unidad para Asuntos Humanitarios de Cartagena el proceso bajo radicado número 1300160011-28201008391. d) En la Fiscal Seccional Número Cinco de Cartagena el proceso bajo el radicado número 130016001128201007520.”

¹² Folios 110 y 111, primer cuaderno de revisión.

33¹³ y que el radicado 1300160011292002657, sobre los delitos de daño en cosa ajena, tentativa de homicidio, violación del lugar de trabajo y otros, respecto del celador de la finca “Playa Bonita”, se encontraba en audiencia preparatoria.

2.4.1.7.3. En oficio del 20 de mayo de 2011, la **Coordinadora de la Unidad Local de Fiscalías de Cartagena** remitió respuesta de la Fiscal Delegada ante los Jueces Penales del Circuito Especializados, en la que indicó que el proceso bajo el radicado número 130016001128201008391, iniciado de oficio por la Fiscalía con base en los hechos señalados en la presente acción de tutela, “(...) *estuvo asignado a la Fiscalía 1º Especializada, pero con la creación de la Unidad Nacional de Asuntos Humanitarios [...] fue reasignada a la Fiscalía 1º Especializada de la mencionada Unidad*”. También remitió un folio de la respuesta del Fiscal Local 33 (e) del proceso 130016001128201007520, sobre el delito de abuso de autoridad, que se detalla enseguida.

2.4.1.7.4. En escrito del 14 de abril de 2011, la **Fiscal Local 33** (e), además de referir a los antecedentes vinculados con el trámite del proceso, anexó un informe del investigador de campo, junto con varias entrevistas realizadas al denunciante, como ya se dijo, en el caso abierto por el presunto delito de abuso de autoridad, material en el que se afirma que, a grandes rasgos, se presentó la denuncia por petición de 76 familias campesinas que fueron desalojadas por el Comandante de la Estación de Policía de Arroyo de Piedra. Con todo, la última actuación reportada es una constancia del 31 de marzo de 2011, por medio de la cual titular del despacho presenta impedimento, el cual está pendiente por resolver por parte de la Dirección Seccional de Fiscalías de Cartagena.

2.4.1.7.5. En escrito del 14 de abril de 2011, la **Fiscal Local 17** (e) informó sobre el proceso bajo radicado número 130016001129200902657, originado en la denuncia por los delitos de daño en bien ajeno e invasión de tierras del señor Hernando Rafael Rodríguez Gómez –trabajador del predio Playa Bonita– contra los señores Luis Alfonso Leal González, Solano Torres Rodríguez y Eduard Fernando López Arrieta, conforme a los hechos ocurridos el 18 de junio de 2009. Sobre el particular, se señaló que no existía material probatorio suficiente para determinar la configuración de las conductas.

2.4.2. En auto de 29 de abril de 2011, el entonces magistrado sustanciador, Juan Carlos Henao Pérez¹⁴, requirió a los accionantes, al Inspector de Policía del Corregimiento de Arroyo de Piedra, a la sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A., al Director del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) y al Alcalde de Cartagena para que allegaran lo solicitado en auto del 1º de abril de 2011. De igual manera, solicitó información adicional a las siguientes autoridades de Cartagena: Fiscalías Locales 17, 33 y 36, Coordinadora de la Unidad Local de Fiscalías, Juzgado Segundo Civil del Circuito, Procuraduría Provincial y Alcalde Distrital. Las respuestas otorgadas frente a los asuntos indagados se resumen en los siguientes términos:

¹³ Proceso penal iniciado por el señor Milton Fernández Grey, abogado de los accionantes, por los hechos ocurridos el 20 de junio de 2010, contra Jorge Camargo, mayor del ESMAD de la Policía de Cartagena, y Edgar Días, Comandante de la Policía de Arroyo de Piedra.

¹⁴ M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

2.4.2.1. En oficio del 19 mayo de 2011, la **Fiscal Local 17 (e)** suministró el número de matrícula inmobiliaria del inmueble objeto de la *litis* y anexó copia de certificado de libertad y tradición.

2.4.2.2. En escrito recibido el 19 de mayo de 2011, el Coordinador de la Oficina Jurídica del **Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER)**, suministró la siguiente información: (i) *“revisado el Sistema de Registro Único de Predios y Territorios Abandonados a Causa de la Violencia, no se encontró solicitud alguna que verse sobre el territorio ‘Villa Chima’ corregimiento Punta Canoa en Cartagena”*; (ii) *“Respecto a la pregunta si existen registrados títulos colectivos a consejos comunitarios del departamento de Bolívar, la respuesta es no”*; (iii) *“Consultada la base de datos de los procesos de que (sic) se adelantan en la Dirección Técnica de Procesos Agrarios, no figura proceso de clarificación en el predio Villa Chimá, en jurisdicción del corregimiento de Punta Canoa”*¹⁵.

2.4.2.3. En comunicación del 20 de mayo de 2011, la **Fiscal Local 36** allegó la resolución de acusación dictada dentro del proceso radicado con el número 190.368 contra los señores Manuel Bellido Blanquicett, Guillermo Ortega Rodríguez, Miguel Torres Rodríguez y Marcelino Herrera Gómez, por los presuntos delitos de invasión de tierras y perturbación a la posesión.

2.4.2.4. En oficio del 23 de mayo de 2011, el **Juzgado Segundo Civil del Circuito de Cartagena** informó que el bien inmueble objeto del proceso ordinario de pertenencia iniciado por los señores Nelson Aguilar, Agustín Leal, Manuel Bellido, Guillermo Ortega, Nicolás Rodríguez, Fredy Hernández, Solano Torres y Marcelino Herrera contra la Sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A. y personas indeterminadas, se identificaba con la matrícula número 060-168029.

2.4.2.5. En escrito del 24 de mayo de 2011, el señor **Antonio Hernández Blanco**, apoderado de la sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A., señaló que la compañía había vendido su derecho de dominio a Septentrión S.A.S., desde el 29 de noviembre de 2010, mediante Escritura Pública No. 3921 de la Notaría Primera de Cartagena. Anexó certificado de libertad y tradición del inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria número 060-168029, impreso el 24 de mayo de 2011¹⁶, y fallos de tutela relacionados con el proceso promovido por los señores Horacio González Torres, Marciano González Carmona y Agustín Leal Leal contra la Inspección de Policía de Arroyo de Piedra, los cuales fueron resueltos de manera desfavorable a sus intereses¹⁷.

En dicho certificado de libertad y tradición consta que: *“INMOBILIARIA PLAYA BONITA S.A. ADQUIRIÓ POR COMPRA HECHA A SAULO GIL RAMIREZ SENDOYA, AMAURY ROMAN ROMAN, ARIEL ROMAN ROMAN, Y OSWALDO DE JESUS ROMAN ROMAN, SEGÚN CONSTA EN LA*

¹⁵ Folios 346 a 348, segundo cuaderno de revisión.

¹⁶ Folios 389 a 391, segundo cuaderno de revisión.

¹⁷ Folios 509 a 515, tercer cuaderno de revisión.

*ESCRITURA # 792 DE FECHA 18-09-91 DE LA NOTARIA 4ª. DE CARTAGENA, REGISTRADA EL 27-09-91 (...)*¹⁸. La última actuación que aparece es la compraventa celebrada entre la Sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A., y Septentrión S.A.S., con fecha 21 de diciembre de 2010.

Respecto al proceso de tutela mencionado, se adjunta: (a) sentencia de primera instancia proferida el 10 de mayo de 2006 por el Juzgado Séptimo Civil Municipal de Cartagena, en la cual se tuteló el derecho fundamental al debido proceso de los señores Horacio González Carmona, Marciano González Carmona y Agustín Leal Leal. En consecuencia, se declaró nula toda la actuación policiva surtida a partir del auto admisorio de la querrela por perturbación a la posesión, instaurada por la sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A. Así como (b) la sentencia de segunda instancia emitida el 18 de julio de 2006 por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Cartagena, en la cual se resolvió revocar el fallo de primera instancia.

2.4.2.6. En comunicación recibida el 25 de mayo de 2011, el **Inspector de Policía de Arroyo de Piedra** afirmó que no conocía ningún asentamiento negroide en la región. Hizo mención del amparo policivo proferido por el inspector de policía anterior, en favor de la Sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A. Allí expuso que pese a que esa actuación fue cuestionada por vía de tutela, la decisión de segunda instancia consideró que no se incurrió en un actuar ilegal, determinación que hizo tránsito a cosa juzgada, en la medida en que la Corte no seleccionó dicha sentencia para revisión. Agregó que había procesos penales contra los accionantes por los mismos hechos que motivaron el proceso policivo. Incluso, señaló que la Fiscal 1, en oficio de 26 de julio de 2010, le solicitó seguir brindando apoyo a la sociedad previniendo cualquier acto de perturbación en el inmueble. Se anexan varios documentos, entre ellos:

a) Declaraciones rendidas en enero de 2006 ante el Notario Primero de Cartagena, por los señores Hernando Rodríguez Gómez y Diomedes Arzuza Rodríguez, en las que relatan los actos de perturbación ejecutados por los señores Nelson Aguilar, Agustín Leal, Manuel Bellido, Horacio González, Boster Ortega, Guillermo Ortega, Nicolás Rodríguez y Freddy González, entre otros.

b) Solicitud de amparo policivo del 25 de enero de 2006, promovido por el señor Antonio Hernández Blanco, en calidad de apoderado de la Sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A., por perturbación a la posesión del inmueble.

c) Acción de tutela presentada por el señor Carlos Alberto Palma Fortich, apoderado de los señores Horacio González Torres, Marciano González Cardona y Agustín Leal, contra la Inspección de Policía del Corregimiento de Arroyo de Piedra, por la supuesta violación al debido proceso.

¹⁸ Folios 389 a 391, segundo cuaderno de revisión.

d) Informe rendido por peritos el 6 de febrero de 2006, en el trámite del proceso policivo adelantado ante la Inspección de Policía de Arroyo de Piedra, en el que advierte lo siguiente:

“El predio objeto de la querrela policiva, se encuentra localizado en la Zona Rural del Corregimiento de Arroyo de Piedra Sector Morro Grande de Guayepo, jurisdicción del Distrito de Cartagena de Indias. Este inmueble [Playa Bonita] lo conocemos desde hace varios años, porque fuimos peritos en un Proceso Ordinario Reivindicatorio que cursa en el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Cartagena, Radicación No. 5.945.999, seguido por el señor VICTOR DEL RIO DEL RIO contra INMOBILIARIA PLAYA BONITA S.A. Dentro de este proceso nos correspondió realizar el Levantamiento Planimétrico del predio Playa Bonita en el año 2001, el cual anexamos a este informe (...)

Sí existe perturbación en el predio de los querellantes. Dentro de este lote se encontraban aproximadamente veinte (20) personas que portaban machetes algunos, y otros portaban hachas; el predio (...) ha sido talado o arrasado, los árboles y la vegetación existente por sectores (...)

Las mejoras que se observan, son dos Ranchos, solamente con techo (...) El tiempo que tienen de construidos estos Ranchos, es de menos de un (1) mes, que deducimos por lo ‘verde’ que están los puntales de madera [...] y por la hierba que se encuentra en el techo del segundo de los Ranchos mencionados. La tala o corte de los árboles y vegetación en este sector, también se aprecia que es reciente, de hace pocos días, menos de un (1) mes, por lo verde que están los árboles cortados.”¹⁹

2.4.2.7. En escrito de 24 de mayo de 2011, la **Secretaria del Interior y Convivencia Ciudadana del Distrito de Cartagena**, atendiendo a lo solicitado a la Alcaldía, certificó la existencia del Consejo Comunitario de Comunidades Negras en el corregimiento de Arroyo de Piedra y sus miembros. Asimismo, precisó que la pertenencia de los accionantes a la comunidad debía certificarse por dicho consejo. Por último, adjuntó oficio del 26 de abril del año en cita, en el que se manifiesta que no reposaban denuncias formuladas por la población del corregimiento de Punta Canoa, relacionadas con desplazamiento forzado.

2.4.2.8. En comunicación del 15 de julio de 2011, los señores **Manuel Bello Blanquicett, Agustín Leal Leal, Horacio González Torres, Solano Torres Rodríguez, Efraín Caraballo Herrera, Ariel Gómez Ortega y otros** reiteraron que fueron desplazados de tierras heredadas por sus ancestros y que son un asentamiento negroide. Por lo demás, anexan certificado suscrito por la representante legal del Consejo Comunitario El Bibiano de la Comunidad Negra de Punta Canoa, expedido el 14 de julio de 2011, donde consta que: *“las personas anotadas a continuación hacen parte de un consejo comunitario afro descendiente: MANUEL BELLO BLANQUICETT, AGUSTIN LEAL LEAL,*

¹⁹ Folios 545 y ss., tercer cuaderno de revisión.

HORACIO GONZALEZ TORRES, EFRAIN CARABALLO HERRERA, SOLANO TORRES RODRÍGUEZ, ARIEL GÓMEZ ORTEGA, NELSON AGUILAR HERRERA, ISIDORO LEAL LEAL, DIONEL LEAL HERRERA, ANGEL ORTEGA ARZUZA Y JOHON JAIRO PEREZ GONZALEZ.”²⁰

2.4.3. Adicionalmente, en el trámite de revisión, se recibieron otros escritos y comunicaciones de las partes accionante y accionada y de otros intervinientes, con el propósito de aportar información para la defensa de sus intereses. En tales documentos se afirma lo siguiente:

2.4.3.1. En comunicación del 27 de febrero de 2012, el señor **Dionel Leal Herrera**, en calidad de miembro de la asociación de campesinos de los desplazados de los montes de Chima, remitió a la Corte copia del registro de sanción disciplinaria de censura impuesta al abogado Antonio Hernández Blanco, apoderado de la Sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A., de fecha 18 de noviembre de 2011. De donde infiere: “[Que] litigó simultáneamente ante ustedes lo que significa que violó desobedeciendo la sanción impuesta por el Consejo Superior de la Judicatura [...]”²¹.

2.4.3.2. En escrito del 9 de abril de 2012, **los accionantes** remitieron a la Corte una comunicación de septiembre de 1994 del señor Orlando Elías Pineda dirigida al Fiscal General de la Nación. El señor Pineda, con la intervención de su apoderado Milton Fernández Grey²², relata que denunció a los señores Camilo de Jesús Caviedes²³, Jaime Alejandro Gerst Porto y Saulo Gil Ramírez por los delitos de falsedad ideológica de particular en documento público, uso de documento público falso, fraude procesal administrativo, abuso de circunstancias de inferioridad y daño en bien ajeno, entre otros. En particular, menciona que los denunciados –al parecer– se apoderaron de 170 hectáreas del terreno llamado “*Morro Grande de Guayepo*”, hoy Inversiones Playa Bonita, valiéndose ilegítimamente de la Alcaldía de Cartagena entre los años 1989 y 1990, para obtener una sentencia de lanzamiento por ocupación de hecho y despojar a más de 30 poseedores que ocuparon esos terrenos abandonados por ser de naturaleza vacante. En el oficio, se solicita al Fiscal General de la Nación la designación de un fiscal especial para que conociera del proceso de radicado No. 4299, a fin de ampliar las investigaciones.

2.4.3.3. En comunicación recibida el 14 de agosto de 2014, el señor **Jhonny Antonio Blanco Blanco**, obrando en la condición de apoderado especial de la sociedad Septentrión S.A.S., aportó copia de la sentencia del 29 de mayo de 2014 dictada por el Juzgado Séptimo Penal de Cartagena, dentro de la causa instaurada por la sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A., contra los señores Manuel Bellido Blanquicett y otros, por el delito de invasión de tierra y perturbación de la posesión sobre inmueble. En la parte resolutive se dispuso

²⁰ Folios 556 y ss., tercer cuaderno de revisión.

²¹ Folios 575 y 576, tercer cuaderno de revisión.

²² También ha sido uno de los apoderados de los accionantes, como se observa a folio 6 y 14, cuaderno de primera instancia.

²³ A folio 610 del tercer cuaderno de revisión se observa que Camilo de Jesús Caviedes Hoyos dice actuar como representante legal de Septentrión S.A.S. Anteriormente también fungió como representante legal de Inmobiliaria Playa Bonita S.A., tal como obra en el folio 136 del cuaderno de primera instancia.

que: **“Primero.- DECLARAR penalmente responsable a MANUEL BELLIO BLANQUICETH, MARCELINO HERRERA GÓMEZ, GUILLERMO ORTEGA RODRÍGUEZ y MIGUEL TORRES RODRÍGUEZ, como coautores materiales (...) de los delitos de invasión de tierras o edificaciones y perturbación de la posesión sobre inmueble.”**²⁴

2.4.4. Por medio de auto de 25 de mayo de 2018, el suscrito magistrado sustanciador solicitó el envío de información relacionada con este caso a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), a la Agencia Nacional de Tierras (ANT), a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD), a la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior y a las siguientes autoridades de Cartagena: Juzgado Segundo Civil del Circuito, Juzgado Cuarto Civil del Circuito, Dirección Seccional de Fiscalías, Juzgado Séptimo Penal Municipal, Cámara de Comercio y Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. Los datos que fueron recibidos por parte de la Corte se resumen a continuación:

2.4.4.1. Por medio de correo electrónico del 30 de mayo de 2018, el **Ministerio del Interior** informó a esta Corporación que el Consejo Comunitario el Bibiano de la Comunidad Negra de Punta Canoa no se encuentra inscrito en el Registro Único Nacional de Consejos Comunitarios y Organizaciones de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. Y señaló que la situación actual de su constitución, de acuerdo con la Ley 70 de 1993, debía corroborarse con la Alcaldía Distrital de Cartagena, ya que es a dichas autoridades locales a las que les corresponde dar el primer registro de los consejos comunitarios e identificar a sus representantes.

2.4.4.2. En comunicación recibida el 31 de mayo de 2018, la **Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)** dio respuesta al requerimiento informando que respecto de ninguno de los accionantes se hallaron solicitudes de inclusión, ni actos administrativos que dieran cuenta de su inscripción por desplazamiento forzado u otro hecho victimizante en el Registro Único de Víctimas (RUV). Tampoco se encontró que la comunidad afrocolombiana de “Villa Chimá”, corregimiento de Punta Canoa, Cartagena, Bolívar, haya sido registrada como sujeto colectivo en la citada base de datos, precisando que en este último evento se requiere adelantar el respectivo trámite de declaración ante el Ministerio Público, en los términos del Decreto 1084 de 2015²⁵.

2.4.4.3. En correo electrónico del 6 de junio de 2018, la **Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena** envió copia simple del certificado de tradición correspondiente al folio de matrícula inmobiliaria No. 060-168029,

²⁴ Folio 660, tercer cuaderno de revisión.

²⁵ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación”.

expedido en esa misma fecha. Dicho documento contiene, entre otras, las siguientes anotaciones relacionadas con la materia objeto de controversia:

ANOTACIÓN No. 11 de Fecha 17/10/2006. Radicación 2006-060-6-17715
DOC: OFICIO 1066 DEL: 25/8/2006 JUZGADO SEGUNDO CIVIL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA VALOR ACTO: \$0 ESPECIFICACIÓN: MEDIDA CAUTELAR: 0412 DEMANDA EN PROCESO DE PERTENENCIA PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (...) DE: SOLANO TORRES RODRIGUEZ Y/O A: INMOBILIARIA PLAYA BONITA S.A. Y/O
ANOTACIÓN No. 15 de Fecha 3/7/2009. Radicación 2009-060-6-14333
DOC: OFICIO 695 DEL: 25/6/2009 JUZGADO CUARTO CIVIL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA VALOR ACTO: \$0 ESPECIFICACIÓN: MEDIDA CAUTELAR: 0469 DEMANDA EN PROCESO REIVINDICATORIO PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (...) DE: DEL RIO DEL RIO VICTOR A: INMOBILIARIA PLAYA BONITA S.A. NIT # 8001168157 X
ANOTACIÓN No. 16 de Fecha 1/3/2010. Radicación 2010-060-6-3846
DOC: OFICIO 197 DEL: 24/2/2010 JUZGADO CUARTO CIVIL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA VALOR ACTO: \$0 <i>Se cancela la anotación No. 15</i> ESPECIFICACIÓN: CANCELACIÓN: 0841 CANCELACIÓN PROVIDENCIA JUDICIAL - DEMANDA PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (...) DE: DEL RIO DEL RIO VICTOR A: INMOBILIARIA PLAYA BONITA S.A. NIT # 8001168157
ANOTACIÓN No. 17 de Fecha 21/12/2010. Radicación 2010-060-6-23807
DOC: ESCRITURA 3921 DEL: 29/11/2010 NOTARIA PRIMERA DE CARTAGENA VALOR ACTO: \$1,000,000,000 ESPECIFICACIÓN: MODO DE ADQUISICIÓN: 0125 COMPRAVENTA PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (...) DE: INMOBILIARIA PLAYA BONITA S.A. NIT # 8001168157 A: SEPTENTRION S.A.S. NIT # 9003963481 X
ANOTACIÓN No. 19 de Fecha 13/9/2016. Radicación 2016-060-6-18016
DOC: OFICIO 2036 DEL: 6/9/2016 JUZGADO SEGUNDO CIVIL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA VALOR ACTO: \$0 <i>Se cancela la anotación No. 11</i> ESPECIFICACIÓN: CANCELACIÓN: 0841 CANCELACIÓN PROVIDENCIA JUDICIAL - DEMANDA PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (...) DE: TORRES RODRIGUEZ SOLANO CC#73102558

A: INMOBILIARIA PLAYA BONITA S.A. NIT # 8001168157

2.4.4.4. En correo electrónico del 31 de mayo y oficio del 1° de junio de 2018, el **Instituto Geográfico Agustín Codazzi** aportó el certificado catastral y el plano predial catastral del bien identificado con matrícula inmobiliaria No. 060-168029 y código catastral 13001000100020317000, expedidos el 30 de mayo de 2018. Según estos certificados, el predio de dirección “*Playa Bonita*” es propiedad de la Inmobiliaria Playa Bonita S.A., tiene un área de terreno de 131 Ha, 7628 m² sin construir y un avalúo por valor de \$ 1.663.647.000 millones de pesos.

2.4.4.5. Por medio de correo electrónico del 5 de junio de 2018, el **Juez Cuarto Civil del Circuito de Cartagena** informó a esta Corporación que en sentencia del 21 de mayo de 2014, se puso fin al proceso ordinario de reivindicación promovido por el señor Víctor del Río del Río contra la Sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A., negando las pretensiones de la demanda, en virtud de la prosperidad de la excepción denominada “*falta de derecho en el demandante*”. Para mayor ilustración anexó copia de la mencionada providencia y de un auto del 29 de septiembre de 2015, que declaró desierto el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante.

2.4.4.6. En oficio del 5 de junio de 2018, la **Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD)** dio respuesta al requerimiento informando que, el 29 de mayo de 2018, una vez consultado el Sistema de Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (SRTDAF), se pudo determinar que, a la fecha, (i) no ha sido solicitado en restitución el predio denominado “*Villa Chimá*” y (ii) que ninguno de los accionantes –individualmente considerados– ha solicitado su inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF).

2.4.4.7. En oficio y correo electrónico del 5 de junio de 2018, la **Agencia Nacional de Tierras (ANT)** informó que la representante legal del Consejo Comunitario de Comunidades Negras de Punta Canoa radicó la solicitud No. 31131102857 del 18 de julio de 2013, relacionada con la titulación colectiva sobre un globo de terreno denominado “*El Viviano*” que tiene una extensión aproximada de 800 hectáreas, el cual aseguran ha sido ocupado ancestralmente por dicha comunidad. Al efecto, allegó CD con copia digital del expediente.

2.4.4.8. Por medio de correo electrónico del 12 de junio de 2018, el **Juzgado Séptimo Penal Municipal de Cartagena** informó a este Tribunal que mediante sentencia del 29 de mayo de 2014, se puso fin al proceso seguido por la Sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A., contra los señores Manuel Bellio Blanquicett, Guillermo Ortega Rodríguez, Miguel Torres Rodríguez y

Marcelino Herrera Gómez, quienes fueron condenados como coautores de los delitos de invasión de tierras o edificaciones en concurso con perturbación a la posesión. De igual manera, se anexó copia de la mencionada providencia.

2.4.4.9. En correo electrónico del 12 de junio de 2018, la **Cámara de Comercio de Cartagena** remitió dos certificados: (i) el de existencia y representación legal de la sociedad Septentrion S.A.S.; y (ii) el de cancelación de matrícula mercantil No. 79169-04 de la sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A., ocurrida el 23 de agosto de 2017.

2.4.4.10. Por correo electrónico del 20 de junio de 2018, el **Juzgado Segundo Civil del Circuito de Cartagena** comunicó a esta Corporación que el proceso ordinario de pertenencia de radicado No. 384-2006, promovido por Víctor del Río del Río y otros contra Inmobiliaria Playa Bonita S.A., fue archivado desde el 5 de junio de 2015, por haberse decretado desistimiento tácito desde el 15 de octubre de 2014.

2.4.4.11. En correo electrónico del 21 de junio de 2018, la **Fiscalía 17 Local ante los Jueces Penales Municipales de Cartagena** informó que la indagación bajo número 130016001129200902657, relacionada con la denuncia del celador de la finca “Playa Bonita”, por la presunta ocurrencia de los delitos de daño en cosa ajena, tentativa de homicidio, violación del lugar de trabajo y otros, se encuentra inactiva debido al archivo de las diligencias, desde el pasado 19 de diciembre de 2013, por atipicidad de las conductas.

2.4.4.12. En correo electrónico del 30 de junio de 2018, el **Fiscal 146 Especializado de la Dirección Especializada Contra las Violaciones a los Derechos Humanos (DECVDH)** señaló que dicha fiscalía se encuentra en estudio de la actuación No. 130016001128201008391, iniciada con base en los hechos expuestos en esta tutela, y “*que solo hasta el día 27 de junio de 2018 fue puesta a estudio de despacho, a efectos de decidir si es menester el acopio de más evidencias relevantes o decidir la petición de archivo (art. 79 de la Ley 906 de 2004)*”²⁶, *incoada por JHONNY ANTONIO BLANCO BLANCO, apoderado de EDGAR DÍAZ SIERRA*”²⁷.

III. REVISIÓN POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

3.1. Competencia

Esta Corporación es competente para conocer del asunto de la referencia, de conformidad con lo expuesto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

²⁶ La norma en cita dispone que: “**ARTÍCULO 79. ARCHIVO DE LAS DILIGENCIAS.** <Consultar versión corregida de la Ley 906 publicada en el Diario Oficial No. 45.658> Cuando la Fiscalía tenga conocimiento de un hecho respecto del cual constate que no existen motivos o circunstancias fácticas que permitan su caracterización como delito, o indiquen su posible existencia como tal, dispondrá el archivo de la actuación. // Sin embargo, si surgieren nuevos elementos probatorios la indagación se reanudará mientras no se haya extinguido la acción penal.”

²⁷ Folios 200 y ss., cuarto cuaderno de revisión.

3.2. Presentación del caso, problema jurídico y esquema de resolución

3.2.1. En sus escritos durante el trámite de tutela, los accionantes alegaron una presunta vulneración de sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la vida, al trabajo, a la igualdad y a la atención especial que demandan las minorías étnicas y grupos tradicionalmente marginados, por parte de los particulares y las autoridades públicas accionadas, con ocasión del despojo del que dicen fueron objeto sobre las tierras denominadas “*Chima*” o “*Villa Chimá*”, que ellos reclaman como de su propiedad ancestral, siendo –según denuncian– hostigados y amenazados, incluso con la intervención de actores armados ilegales, sin que se haya adoptado ninguna medida de protección a su favor, a pesar del conocimiento que las citadas autoridades tenían de su situación, como consecuencia de una comunicación que les fue enviada por la Defensoría del Pueblo, Regional Bolívar. En concreto, como pretensiones específicas de la demanda, los accionantes reclaman la intervención del juez de tutela con el fin de que ordene el regreso a sus tierras y se disponga su inscripción en calidad de desplazados dentro del RUPD, que corresponde actualmente al Registro Único de Víctimas.

3.2.2. Por su parte, las autoridades de policía accionadas solicitaron declarar la improcedencia de la causa²⁸, en la medida en que el desalojo se derivó de un orden de amparo por perturbación a la posesión en favor de la Sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A., cuya actuación se ejecutó siguiendo los pasos previstos en la ley. Según afirman, jamás existió intervención de ningún grupo ilegal y tan solo se acudió al ESMAD, como respuesta a que los ocupantes utilizaron objetos como piedras, palos y otras armas blancas, para impedir la restitución del predio a sus legítimos titulares. En general, sostienen que los actos llevados a cabo responden al cumplimiento de sus funciones y que con su actuar no vulneraron derecho fundamental alguno de los accionantes.

A esta misma conclusión se llega por las autoridades penales²⁹ y de protección a los derechos humanos³⁰ que conocieron de las denuncias relacionadas con los hechos que originaron esta acción de tutela, para quienes el amparo no está llamado a prosperar, ya que sus actuaciones han sido respetuosas de los trámites dispuestos en la ley.

Finalmente, los particulares accionados y vinculados al proceso³¹, solicitan declarar la improcedencia de la acción, toda vez que –en su criterio– de lo que se trata es de una controversia sobre la titularidad de unas tierras, que antecede a los hechos expuestos en la demanda y para lo cual se ha recurrido a diferentes mecanismos judiciales ordinarios de naturaleza policiva, civil y penal, por lo que son dichas vías las idóneas para definir el litigio propuesto, en virtud del principio de subsidiariedad del amparo constitucional.

²⁸ Comandante de la Policía Metropolitana de Cartagena y Comandante de la Subestación de Arroyo de Piedra.

²⁹ Dirección Seccional de Fiscalías de Cartagena, en donde se incluyeron a la Fiscalía Local 9, a la Fiscalía Local 17, a la Fiscalía Local 32, a la Fiscalía Local 33, entre otras.

³⁰ Secretaría de Interior de Convivencia Ciudadana del Distrito de Cartagena y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

³¹ Los miembros de la familia Araujo y la sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A., representados por el abogado Antonio Hernández Blanco.

3.2.3. En sentencia de 23 de agosto de 2010, el Juzgado Octavo Civil del Circuito de Cartagena declaró improcedente el amparo propuesto. Al respecto, argumentó que no se cumplía ninguno de los requisitos de procedencia de la acción contra particulares, conforme al artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, por lo que la acción no estaba llamada a prosperar respecto de la familia Araujo. Por lo demás, agregó que no se evidenciaba vulneración alguna de los derechos invocados por los accionantes, pues las pruebas allegadas permitían concluir que el caso se centraba en una controversia sobre la posesión de tierra, lo cual no era debatible por esta vía, al existir otros medios de defensa judicial.

3.2.4. La Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, en fallo de 12 de octubre de 2010, confirmó la sentencia de primera instancia. Sobre el particular, precisó que el señor Dionel Leal impugnó la decisión del *a-quo*, al momento mismo de su notificación, sin invocar argumento alguno. A pesar de ello, consideró que no se configuraba ninguno de los requisitos de procedencia de la acción de tutela contra particulares y advirtió que podía acudir a otros medios de defensa, como las acciones policivas o los mecanismos de amparo a la posesión de bienes inmuebles, pues la controversia planteada recaía sobre el predio “*Chima*”.

3.2.5. Con fundamento en lo anterior, este Tribunal encuentra que el caso objeto de estudio va dirigido a establecer si los particulares y las autoridades públicas, accionadas y vinculadas, vulneraron los derechos de los accionantes al mínimo vital, a la vida, al trabajo, a la igualdad y a la atención especial que demandan las minorías étnicas y grupos tradicionalmente marginados, por una parte, por la falta de adopción de medidas para permitir el retorno a las tierras en las que supuestamente vivían y de las que derivaban su sustento; y por la otra, por la omisión en el estudio de la posibilidad de ser incluidos en el Registro Único de Víctimas, a partir de la invocación de su condición de desplazados.

3.2.6. Como cuestión previa, se tratarán los aspectos atinentes a la procedencia de la acción de tutela, en lo que concierne a la legitimación por activa y pasiva, a la inmediatez y a la subsidiariedad, enfocando el análisis en cada una de las dos pretensiones específicas formuladas: (i) el retorno al predio “*Chima*” y (ii) el derecho que les asiste, a partir de la invocación de su condición de víctimas, de que su inclusión en el RUV, sea objeto de examen por la administración. Tan solo en el caso de que se supere el estudio de viabilidad de la acción, se entrará a resolver el fondo del asunto.

3.3. De la procedencia de la acción de tutela

3.3.1. Legitimación por activa

3.3.1.1. El artículo 86 de la Constitución Política señala que cualquier persona puede interponer acción de tutela cuando considere que se le han vulnerado sus derechos fundamentales. Por regla general, en respuesta al principio de autonomía individual, el amparo debe ser promovido directamente por la persona afectada en sus derechos. Con todo, en aquellos casos en que la acción

se ejerce en defensa de un número plural de personas que se encuentran afectadas por una misma causa, en virtud de los principios *pro actione* y de economía procesal, no cabe exigir la identificación puntual de cada uno de los sujetos en favor de los cuales se presenta la tutela, cuando el grupo del cual hacen parte resulta identificable e individualizable y, por ende, cada uno de ellos podrían reclamar, en forma autónoma, la guarda de sus derechos amenazados o vulnerados. Así ha ocurrido, por ejemplo, en casos vinculados con la afectación a la dignidad humana de personas privadas de la libertad en centros carcelarios por las condiciones de hacinamiento³², o de lesión a derechos fundamentales de comunidades que habitan en un municipio por motivo de su exposición a aspersiones aéreas de glifosato³³, o cuando se vulnera el debido proceso en trámites policivos que afectan el derecho a la vivienda digna de varias familias³⁴.

En el asunto *sub-judice*, la Sala abordará el estudio de la legitimación por activa, a partir de tres aristas objeto de examen, a saber: (1) si la acción se presentó directamente por los interesados o a través de apoderado judicial; (2) si la tutela se promovió a favor de sujetos individuales o de sujetos colectivos, esto último en atención a la acreditación de los accionantes como integrantes de un consejo comunitario afrodescendiente, así como de la actuación de uno de ellos en calidad de integrante de una asociación de campesinos desplazados; y por último, (3) si es posible determinar en esta causa el grupo poblacional a nombre del cual los demandantes intervienen y solicitan el amparo.

3.3.1.2. En el caso bajo examen, como ya se dijo, cabe destacar que los señores Manuel Bellio Blanquicett, Agustín Leal Leal, Solano Torres Rodríguez, Efraín Caraballo Herrera, Horacio González Torres, Nelson Aguilar Herrera, Ariel Gómez Ortega, Isidoro Leal Leal, Dionel Leal Herrera y Ángel Ortega Arzuza instauraron acción de tutela contra los señores Fernando Araujo Perdomo, Luis Fernando Araujo, Gerardo Araujo, Alberto Araujo Merlano y Jorge Araujo, el Comandante de la Policía de Bolívar, el Director de Orden Público del Ministerio del Interior, la Secretaria del Interior del Distrito de Cartagena y la Directora Seccional de Fiscalías de la misma ciudad, solicitando el amparo directo –para ellos y el grupo de familias al que pertenecen– de sus derechos al mínimo vital, a la vida, al trabajo, a la igualdad y a la atención especial que demandan las minorías étnicas y grupos tradicionalmente marginados, para lo cual piden el retorno al predio “Chima” o “Villa Chimá” que reclaman como suyo, así como la inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV), como consecuencia de la invocación que hacen de su condición de desplazados.

Al examinar las tres aristas previamente invocadas, respecto de la forma como se ha tramitado el presente amparo, se encuentra que, en primer lugar, a pesar de que a lo largo del proceso se hace referencia a unos apoderados judiciales que han representado a algunos de los accionantes en otros procesos judiciales (de naturaleza penal, policiva y civil), en ninguna de las instancias, ni en el

³² Sentencia T-762 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

³³ Sentencia T-236 de 2017, M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

³⁴ Sentencia T-850 de 2012, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

trámite de revisión de la presente tutela, los demandantes han reconocido en persona alguna dicha calidad³⁵.

En segundo lugar, sin perjuicio de la pertenencia certificada de todos y cada uno de los accionantes al Consejo Comunitario El Bibiano de la Comunidad Negra de Punta Canoa (*supra* 2.4.2.8) y de la actuación del accionante Dionel Leal, en calidad de miembro de la asociación de campesinos desplazados de los montes de Chima (*supra* 2.4.3.1), no se advierte que la acción haya sido promovida por esas organizaciones en defensa de sus derechos, ni que tampoco se haya actuado en interés de las comunidades que las integran. Así las cosas, el amparo no tiene como titular a un sujeto colectivo, sino a las personas que individualmente solicitaron la protección de sus derechos ante el juez de tutela.

Finalmente, la Sala encuentra que resulta claramente determinable el grupo poblacional afectado por los hechos alegados en el caso *sub-judice*, teniendo en cuenta que en las pruebas allegadas con la demanda se encuentra copia de un escrito presentado por el abogado Milton Fernández Grey ante el Inspector de Policía del corregimiento de Arroyo de Piedra, en el cual se pone en conocimiento de dicho funcionario el grupo de campesinos afectados por el aparente “despojo” del predio “Chima”, anexando un listado de los hombres cabeza de familia³⁶. A lo cual se agregan las personas que fueron denunciadas por los representantes de la Sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A., por la presunta comisión de los delitos de invasión de tierras, daño en cosa ajena, etc. De esta manera, se entiende que el amparo cubre tanto a los actores, como a sus familias, al tratarse del mismo grupo afectado que pide el retorno y su inscripción en el RUV.

En consecuencia, en la medida en que los accionantes actúan a nombre propio, como personas naturales individualmente consideradas y como parte del grupo en el que se integran sus familias, la Corte considera satisfecho el requisito de legitimación por activa.

3.3.2. Legitimación por pasiva

3.3.2.1. El artículo 86 del Texto Superior establece que la acción de tutela tiene por objeto la protección efectiva e inmediata de los derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o por el actuar de los particulares, en los casos previstos en la Constitución y en la ley. En este contexto, conforme lo ha reiterado la Corte, esta legitimación exige acreditar dos requisitos. Por una parte, que se trate de uno de los sujetos respecto de los cuales procede el amparo y, por la otra, que la conducta que genera la vulneración o amenaza del derecho se pueda vincular, directa o indirectamente, con su acción u omisión³⁷.

³⁵ Específicamente, es el caso del abogado Milton Fernández Grey.

³⁶ Folios 14 a 16, cuaderno de primera instancia.

³⁷ Sobre el particular, en la Sentencia T-1001 de 2006, M.P. Jaime Araujo Rentería, se expuso que: “la legitimación en la causa como requisito de procedibilidad exige la presencia de un nexo de causalidad entre la vulneración de los derechos del demandante y la acción u omisión de la autoridad o el particular demandado, vínculo sin el cual la tutela se torna improcedente (...)”.

En cuanto a los sujetos que pueden ser demandados a través de la acción de tutela, existe un principio de legitimación plena frente las autoridades públicas, más no así frente a los particulares, los cuales solo pueden ser cuestionados en las hipótesis previstas en los artículos 86 de la Constitución y 42 del Decreto 2591 de 1991. El soporte sobre el cual se erige la viabilidad del amparo en este último caso, es la posición de poder desde la cual un particular se halla en una situación de preeminencia frente a otro, con la consecuencia de alterar la relación de igualdad que, como regla general, debe existir entre ellos³⁸.

Bajo tal consideración, el régimen constitucional establece tres eventos en los cuales es procedente la acción de tutela contra particulares, a saber: (i) cuando estos se encargan de la prestación de un servicio público; (ii) cuando con su conducta afectan grave y directamente el interés colectivo; y (iii) cuando el solicitante se encuentra en estado de subordinación o indefensión respecto de quien amenaza o lesiona sus derechos fundamentales. Esta última hipótesis se reitera en el numeral 9 del artículo 42 del Decreto 2591 de 1991³⁹. Ahora bien, la Corte ha precisado la diferencia entre estos dos últimos conceptos, como se advierte de lo señalado en la Sentencia T-290 de 1993⁴⁰, en donde se indicó que:

“la **subordinación** alude a la existencia de una relación jurídica de dependencia, como ocurre, por ejemplo, con los trabajadores respecto de sus patronos, o con los estudiantes frente a sus profesores o ante los directivos del establecimiento al que pertenecen, en tanto que la **indefensión**, si bien hace referencia a una relación que también implica la dependencia de una persona respecto de otra, ella no tiene su origen en la obligatoriedad derivada de un orden jurídico o social determinado sino en situaciones de naturaleza fáctica en cuya virtud la persona afectada en su derecho carece de defensa, entendida ésta como posibilidad de respuesta efectiva ante la violación o amenaza de que se trate”.

3.3.2.2. En el presente caso, la acción de tutela se propuso contra los señores Fernando Araujo Perdomo, Alberto Araujo Merlano, Luis Fernando Araujo, Jorge Araujo y Gerardo Araujo (*como particulares*) y contra el Comandante de la Policía Metropolitana de Cartagena, el Director de Orden Público del Ministerio del Interior, la Secretaria del Interior del Distrito de Cartagena y la Directora Seccional de Fiscalías de dicha ciudad (*como autoridades públicas*).

Por lo demás, durante el trámite de la acción fueron vinculados al proceso, como *particular*, la Sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A., –que vendió su derecho de propiedad sobre el inmueble en disputa a la Sociedad Septentrión S.A.S.–; y como *autoridades públicas*, el Inspector de Policía y el Comandante de la Estación de Policía del Corregimiento de Arroyo de Piedra y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

³⁸ Sentencias T-1000 y T-1086 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

³⁹ La norma en cita dispone que: “**Artículo 42. Procedencia.** La acción de tutela procederá contra acciones u omisiones de particulares en los siguientes casos: (...) 9. Cuando la solicitud para tutelar [a] quien se encuentre en situación de subordinación o indefensión respecto del particular sea el cual se interpuso la acción. Se presume la indefensión del menor que solicite la tutela”.

⁴⁰ M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

A continuación, se determinará si respecto de los sujetos en mención se cumple con el requisito de legitimación en la causa por pasiva, o si frente a ellos lo que se advierte es la condición de tercero con interés o si en realidad carecen de una condición particular por la que deban intervenir dentro de este proceso.

Para el efecto, es importante distinguir el concepto de *parte*, que se vincula con el requisito de la legitimación, por virtud del cual la relación procesal se presenta entre los sujetos enfrentados en el juicio de amparo, esto es, quien alega que sus derechos fueron amenazados o vulnerados (legitimación en la causa por activa), respecto de quien se demanda que produjo el hecho causante de dicha amenaza o violación (legitimación en la causa por pasiva); frente a la noción de *tercero con interés*, la cual supone la existencia de un sujeto que, sin importar si queda o no vinculado por la sentencia, se halla jurídicamente relacionado con una de las partes o con la pretensión que se debate, de suerte que puede verse afectado desde una perspectiva o relación sustancial con los efectos jurídicos del fallo. Tal afectación es la que permite su participación en el proceso, con miras a defender su posición jurídica, pese a la independencia inicial que existe frente a la causa⁴¹. En este sentido, el concepto de tercero con interés excluye a quienes, más allá de no tener ninguna participación en sede judicial, son totalmente ajenos a lo que se debate y por quienes se debate, por lo que carecen de cualquier tipo de interés real en la causa que se controvierte, sujeto que suele identificarse con el nombre de *tercero indiferente*⁴².

3.3.2.3. Con sujeción a lo anterior, en el caso de los particulares accionados, esto es, los señores Fernando Araujo Perdomo, Alberto Araujo Merlano, Jorge Araujo, Gerardo Araujo y Luis Fernando Araujo, la Corte observa que respecto de ellos no se acredita ninguna de las causales de procedencia de la acción de tutela contra particulares, previstas en los artículos 86 superior y 42 del Decreto 2591 de 1991⁴³, en la medida en que de los hechos del caso y de las pruebas obrantes en el proceso, no se advierte que los accionados (i) estén encargados de la prestación de un servicio público, o que (ii) con su conducta hayan

⁴¹ Así, por ejemplo, el artículo 62 del CGP dispone que: “*Podrán intervenir en un proceso como litisconsortes de una parte y con las mismas facultades de ésta, quienes sean titulares de una determinada relación sustancial a la cual se extiendan los efectos jurídicos de la sentencia, y que por ello estaban legitimados para demandar o ser demandados en el proceso*”.

⁴² Auto 043A de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁴³ Basta recordar que la norma en cita dispone que: “**Artículo 42.-Procedencia.** La acción de tutela procederá contra acciones u omisiones de particulares en los siguientes casos: **1.** Cuando contra quien se hubiere hecho la solicitud este encargado de la prestación del servicio público de educación. // **2.** Cuando contra quien se hubiere hecho la solicitud este encargado de la prestación del servicio público de salud. // **3.** Cuando aquél contra quien se hubiere hecho la solicitud este encargado de la prestación de servicios públicos. // **4.** Cuando la solicitud fuere dirigida contra una organización privada, contra quien la controle efectivamente o fuere el beneficiario real de la situación que motivo la acción, siempre y cuando el solicitante tenga una relación de subordinación o indefensión con tal organización. // **5.** Cuando contra quien se hubiere hecho la solicitud viole o amenace el artículo 17 de la Constitución. // **6.** Cuando la entidad privada sea aquella contra quien se hubiere hecho la solicitud en ejercicio del hábeas corpus, de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Constitución. // **7.** Cuando se solicite rectificación de informaciones inexactas o erróneas. En este caso se deberá anexar la transcripción de la información o la copia de la publicación y de la rectificación solicitada que no fue publicada en condiciones que aseguren la eficacia de la misma. // **8.** Cuando el particular actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, en cuyo caso se aplicará el mismo régimen que a las autoridades públicas. // **9.** Cuando la solicitud sea para tutelar quien se encuentre en situación de subordinación o indefensión respecto del particular contra el cual se interpuso la acción. Se presume la indefensión del menor que solicite la tutela.”

afectado grave y directamente el interés colectivo; o que (iii) exista frente a los solicitantes un estado de subordinación o indefensión. Incluso, como consta en el certificado de tradición y libertad del predio objeto de la presente *litis* (*supra* 2.4.2.5 y 2.4.4.3), los señores Araujo no han ostentando directamente título alguno sobre dicho terreno, pues la Sociedad Playa Bonita S.A., lo adquirió por compra hecha a los señores Saulo Gil Ramírez Sedoya, Amaury Román Román, Ariel Román Román y Oswaldo de Jesús Román; y luego la citada compañía lo vendió a la Sociedad Septentrion S.A.S.

Así las cosas, la acción de tutela no está llamada a prosperar respecto de estos particulares, al no haberse satisfecho el requisito de la legitimación en la causa por pasiva, a la vez que tampoco se observa que tengan la condición de terceros con interés, ya que –como ellos mismo lo advierten– no ostentan título alguno frente al predio sometido a controversia.

3.3.2.4. Ahora bien, por tratarse de un tercero que podría resultar afectado con la decisión a adoptar, el juez de primera instancia vinculó al proceso de tutela a la Sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A., pues si bien los accionantes no cuestionan conducta alguna de su parte como generadora de la afectación de los derechos que se invocan como vulnerados, al momento de la interposición de la acción, era la titular del predio sobre el que los demandantes solicitan el retorno. Dicha calidad hoy en día se predica de la Sociedad Septentrion S.A.S., de conformidad con la figura de la sucesión procesal, contemplada en el artículo 68 del Código General del Proceso⁴⁴.

3.3.2.5. En cuanto a las autoridades públicas demandadas⁴⁵, se observa que, en principio, procede la acción de tutela, en la medida en que se cuestiona su falta de adopción de medidas, con ocasión del “desalojo” del que dicen fueron víctimas los accionantes, al tratarse de entidades del orden nacional y territorial que tienen bajo su cargo el amparo de las tierras y la prevención e investigación del desplazamiento, en aplicación de los principios de “*subsidiariedad, complementariedad, descentralización y concurrencia en los cuales se asienta la organización del Estado colombiano*”, previstos en la Ley 387 de 1997⁴⁶. En efecto, la prevención frente a hechos de violencia, es parte de las competencias del Director de Orden Público del Ministerio del Interior (dependencia que hoy en día corresponde a la Subdirección para la Seguridad y Convivencia

⁴⁴ “**Artículo 68. Sucesión procesal.** Fallecido un litigante o declarado ausente o en interdicción, el proceso continuará con el cónyuge, el albacea con tenencia de bienes, los herederos o el correspondiente curador. // Si en el curso del proceso sobreviene la extinción, fusión o escisión de alguna persona jurídica que figure como parte, los sucesores en el derecho debatido podrán comparecer para que se les reconozca tal carácter. En todo caso la sentencia producirá efectos respecto de ellos aunque no concurren. // El adquirente a cualquier título de la cosa o del derecho litigioso podrá intervenir como litisconsorte del anterior titular. También podrá sustituirlo en el proceso, siempre que la parte contraria lo acepte expresamente. // Las controversias que se susciten con ocasión del ejercicio del derecho consagrado en el artículo 1971 del Código Civil se decidirán como incidente.”

⁴⁵ Como ya se dijo, las autoridades públicas demandadas son el Comandante de la Policía Metropolitana de Cartagena, el Director de Orden Público del Ministerio del Interior, la Secretaria del Interior del Distrito de Cartagena y la Directora Seccional de Fiscalías de dicha ciudad.

⁴⁶ “*Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.*”

Ciudadana)⁴⁷ y de la Secretaria del Interior del Distrito de Cartagena⁴⁸; mientras que el amparo a la posesión y la investigación por el desplazamiento, son atribuciones propias de las autoridades de policía (como ocurre con el Comandante de la Policía Metropolitana de Cartagena)⁴⁹ y de los miembros de la Fiscalía (como sucede con la Directora Seccional de Fiscalías de Cartagena)⁵⁰.

3.3.2.6. De otra parte, frente a las autoridades públicas vinculadas, la Corte advierte que el Inspector de Policía y el Comandante de la Estación de Policía del corregimiento de Arroyo de Piedra, vinculados al proceso por el juez de primera instancia, tienen la condición de terceros con interés, pues si bien las pretensiones concretas que se formulan en el proceso de tutela no se encuadran dentro de las labores propias de su marco competencial (lo que excluye su condición de parte), lo cierto es que el retorno o regreso que los actores piden al predio “Chima” o “Villa Chimá”, parte de un supuesto desalojo del que dicen fueron víctimas y en el que participaron las autoridades mencionadas, por lo que cualquier decisión que se adopte sobre el particular tiene la capacidad de repercutir en las conductas que fueron implementadas, lo que implica el deber de garantizar la posibilidad de que se justifiquen sus acciones.

En este contexto, cabe reiterar que, desde la perspectiva de quienes invocan la tutela, lo que se presentó el día 20 de junio de 2010 fue un abuso de autoridad por acto arbitrario o injusto, circunstancia por la cual se radicó una denuncia identificada con el número de radicación 1300160011229201007520; mientras que, para los funcionarios vinculados, su conducta tan solo respondió al deber

⁴⁷ Al respecto, el artículo 19 del Decreto 2893 del 2011 consagra las siguientes funciones: “1. Apoyar en coordinación con las entidades competentes la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas para el orden público interno y para prevenir, atender y controlar situaciones de riesgo que vulneren o amenacen a la población, en coordinación especial con las autoridades civiles y la Fuerza Pública. // 2. Asesorar y apoyar al Ministro del Interior y velar por la conservación y restablecimiento del orden público en el territorio nacional en coordinación con el Ministro de Defensa Nacional, para lo cual podrá coordinar con los gobernadores y alcaldes, las políticas, planes operativos y demás acciones necesarias para dicho fin, de conformidad con la ley. // 3. Coordinar con la Dirección de Derechos Humanos la atención a las denuncias sobre inminentes riesgos de violaciones o amenazas a los Derechos Humanos y dar curso a las mismas directamente o ante las autoridades competentes. // 4. Promover la incorporación del componente de orden público y convivencia ciudadana en los planes de desarrollo regional y local, con el fin de fortalecer la política pública en esta materia y generar condiciones sostenibles de gobernabilidad. // 5. Asesorar, apoyar y hacer seguimiento a gobernadores y alcaldes en el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales en materia de restablecimiento y preservación del orden público y la convivencia ciudadana. // 6. Diseñar políticas, planes y estrategias para la conservación del orden público en el territorio nacional, así como para entablar el diálogo con las comunidades y los diferentes sectores que se encuentren afectados por alteraciones del mismo. // 7. Fortalecer los mecanismos y espacios de interlocución, entre el nivel nacional y territorial para atender las problemáticas relacionadas con el orden público y social. // 8. Hacer seguimiento a la implementación del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad -SIES-, en coordinación con la Subdirección de Infraestructura del Ministerio. // 9. Apoyar la implementación y seguimiento a las estrategias de control policial en las entidades territoriales en coordinación con el Ministerio de Defensa. (...) 14. Las demás funciones asignadas que correspondan a la naturaleza de la dependencia.”

⁴⁸ Precisamente, como se observa en la página Web de dicha entidad, dentro de sus funciones se encuentra la garantía de la convivencia ciudadana. <http://secinterior.cartagena.gov.co/>

⁴⁹ Para la época de los hechos, el Código Nacional de Policía establecía que: “**Artículo 125.-** La policía solo puede intervenir para evitar que se perturbe el derecho de posesión o mera tenencia que alguien tenga sobre un bien, y en el caso de que se haya violado ese derecho, para restablecer y preservar la situación que existía en el momento en que se produjo la perturbación.”

⁵⁰ La Directora Seccional de Fiscalías de Cartagena tiene el deber de investigación del presunto punible de desplazamiento forzado, en virtud del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, en el que se establece que: “(...) El Ministerio Público y la Fiscalía General de la Nación emprenderán de oficio las investigaciones sobre los hechos punibles que condujeron al desplazamiento. (...)”.

de dar cumplimiento a un amparo policivo dispuesto a favor de la Sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A., en el cual se dio plena observancia a lo dispuesto en la ley y en el que se hizo necesaria la intervención del ESMAD, por el uso de piedras, palos y otras armas blancas por los ocupantes ilegales. Incluso, advierten que, en oficio del 26 de julio de 2010, el Fiscal 1 de Cartagena les solicitó seguir brindado apoyo al propietario legítimo del inmueble objeto de disputa, con el fin de prevenir cualquier acto de perturbación (*supra* 2.4.2.6).

3.3.2.7. Por último, en sede de revisión fue vinculada la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), respecto de la cual se acreditan los requisitos para ser parte y, por ende, se satisfacen las condiciones de las cuales depende la legitimación en la causa por pasiva. Precisamente, en virtud del Decreto 2467 de 2005⁵¹, se le asignó a la citada autoridad la función de “[c]oordinar el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y ejecutar acciones de acompañamiento al retorno, prevención, protección, atención humanitaria y reubicación a favor de la población desplazada y en riesgo de desplazamiento, de conformidad con las competencias asignadas por la Ley 387 de 1997 (...)”⁵², incluyendo el manejo del Registro Único de Población Desplazada (RUPD)⁵³.

Lo anterior implica que al ser una de las pretensiones de la tutela el acceso o la inscripción en el mencionado registro, el amparo necesariamente debe tener como contradictor a la referida autoridad. En todo caso, vale decir que, a través del Decreto 4155 de 2011, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional se transformó en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. A dicho Departamento fue adscrita la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)⁵⁴, creada por el artículo 166 de la Ley 1448 de 2011⁵⁵, encargada de coordinar “(...) de manera ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónica las actuaciones de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en lo que se refiere a la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas” y de asumir “(...) las competencias de coordinación señaladas en las Leyes 387, 418 de 1997, 975 de 2005, 1190 de 2008, (...) encaminadas a satisfacer los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas”⁵⁶. A esta entidad se le trasladó el RUPD, siendo incorporado dentro de una base más amplia denominada Registro Único de Víctimas (RUV)⁵⁷.

⁵¹ “Por el cual se fusiona la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI, a la Red de Solidaridad Social, RSS, y se dictan otras disposiciones”.

⁵² Decreto 2467 de 2005, Artículo 6, numeral 6.

⁵³ Decreto 2467 de 2005, artículo 19, numeral 2. El Decreto 2569 de 2000 creó el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) y había asignado la responsabilidad de su manejo a la Red de Solidaridad Social (RSS).

⁵⁴ Decreto 4157 de 2011 “Por el cual se determina la adscripción de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas”.

⁵⁵ “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

⁵⁶ Ley 1448 de 2011, artículo 154. Véase, al respecto, el Decreto 790 de 2012 “Por el cual se trasladan las funciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia – SNAIPD, al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – CNAIPD, al Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”.

⁵⁷ Ley 1448 de 2011, artículo 168.

Bajo este contexto, entiende la Sala que en este evento también operó, de pleno derecho, el fenómeno de la sucesión procesal, contemplada en el artículo 68 del Código General del Proceso. De manera que, si bien la entidad vinculada en oportunidad al proceso –Acción Social– dejó de existir, las órdenes a las que pudiera dar lugar la presente sentencia, se extenderán a la entidad que le sucedió en virtud de la ley –UARIV–. Lo anterior, como ya se dijo, teniendo en cuenta que los accionantes reclaman la inscripción en calidad de desplazados en el RUPD, que corresponde actualmente al RUV.

3.3.2.8. En conclusión, se entienden legitimados por pasiva el Director de Orden Público del Ministerio del Interior (dependencia que hoy en día corresponde a la Subdirección para la Seguridad y Convivencia Ciudadana), la Secretaria del Interior del Distrito de Cartagena, el Comandante de la Policía Metropolitana de Cartagena y la Dirección Seccional de Fiscalías de Cartagena, así como la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). Se advierte que tienen la condición de terceros con interés la Sociedad Septentrión S.A.S., y el Inspector de Policía y el Comandante de la Estación de Policía del corregimiento de Arroyo de Piedra. Por último, respecto de los señores Fernando Araujo Perdomo, Alberto Araujo Merlano, Luis Fernando Araujo, Jorge Araujo y Gerardo Araujo, no se advierte ninguna de las calidades expuestas (terceros indiferentes), por lo que acción interpuesta en su contra resulta improcedente.

3.3.3. Inmediatez

Como requisito de procedibilidad, la acción de tutela también exige que su interposición se haga dentro de un plazo razonable, contabilizado a partir del momento en el que se genera la acción u omisión que justifica el amparo, de suerte que este responda a la exigencia constitucional de ser un instrumento judicial de aplicación inmediata y urgente, con miras a asegurar la efectividad concreta y actual del derecho que, a partir de las circunstancias del caso, se considera que es objeto de amenaza o violación⁵⁸. Este requisito ha sido fijado en la jurisprudencia de la Corte con el nombre de *principio de inmediatez*⁵⁹.

En el caso bajo examen, según afirman los accionantes, el 20 de junio de 2010, un total de 40 familias fueron “desalojadas” del predio en el que vivían y desarrollaban labores para su subsistencia; siendo posteriormente presentada la acción de tutela el 7 de julio del año en cita, para lograr el regreso a las tierras que reclaman como propias y para obtener el registro como desplazados en el RUV, por lo que, a juicio de la Corte, se satisface con el criterio de razonabilidad que, en el aspecto temporal, explica la procedencia del amparo, pues tan solo pasaron 17 días desde el suceso que se invoca como generador de la violación

⁵⁸ Precisamente, el **artículo 86** dispone que: “*Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales (...)*”. (Negrilla fuera del texto original).

⁵⁹ Véanse, entre otras, las Sentencias T-1140 de 2005, T-279 de 2010, T-832 de 2012, T-719 de 2013, T-201 de 2015, T-153 de 2016, T-106 de 2017 y T-138 de 2017.

de sus derechos, básicamente por la falta de adopción de medidas de protección a su favor por parte de las autoridades demandadas.

3.3.4. Subsidiariedad

3.3.4.1. El artículo 86 de la Constitución Política señala que la acción de amparo constitucional solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable⁶⁰. Esto significa que la acción de tutela tiene un carácter residual o subsidiario, por virtud del cual “procede de manera excepcional para el amparo de los derechos fundamentales vulnerados, por cuanto se parte del supuesto de que en un Estado Social de Derecho existen mecanismos judiciales ordinarios para asegurar su protección”⁶¹. El carácter residual obedece a la necesidad de preservar el reparto de competencias atribuido por la Constitución Política y la ley a las diferentes autoridades judiciales, lo cual se sustenta en los principios de independencia y autonomía de la actividad judicial.

No obstante, aun existiendo otros mecanismos de defensa, la jurisprudencia de la Corte ha admitido que la acción de tutela está llamada a prosperar, cuando se acredita que los mismos no son lo suficientemente idóneos para otorgar un amparo integral, o no son lo suficientemente expeditos para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Así lo sostuvo la Corte, en la Sentencia SU-961 de 1999⁶², al considerar que “en cada caso, el juez está en la obligación de determinar si las acciones disponibles le otorgan una protección eficaz y completa a quien la interpone. Si no es así, si los mecanismos ordinarios carecen de tales características, el juez puede otorgar el amparo de dos maneras distintas, dependiendo de la situación de que se trate. La primera posibilidad es que las acciones ordinarias sean lo suficientemente amplias para proveer un remedio integral, pero que no sean lo suficientemente expeditas para evitar el acontecimiento de un perjuicio irremediable. En este caso será procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, mientras se resuelve el caso a través de la vía ordinaria”. La segunda posibilidad es que las acciones comunes no sean susceptibles de resolver el problema de forma idónea, circunstancia en la cual es procedente conceder la tutela de manera directa, como medio de protección definitiva de los derechos vulnerados⁶³.

Respecto de este último punto, este Tribunal ha entendido que el mecanismo ordinario previsto por el ordenamiento jurídico para resolver un asunto no es idóneo, ni eficaz, cuando, por ejemplo, no permite resolver el conflicto en su dimensión constitucional o no ofrece una solución integral frente al derecho comprometido. En este sentido, esta Corporación ha dicho que “el requisito de la idoneidad ha sido interpretado por la Corte a la luz del principio según el cual

⁶⁰ Véanse, entre otras, las Sentencias T-336 de 2009, T-436 de 2009, T-785 de 2009, T-799 de 2009, T-130 de 2010 y T-136 de 2010.

⁶¹ Sentencia T-723 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

⁶² M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁶³ Véanse, además, las Sentencias T-287 de 1995, T-384 de 1998, T-554 de 1998, SU-086 de 1999, T-716 de 1999, T-156 de 2000, T-418 de 2000, T-815 de 2000, SU-1052 de 2000, T-482 de 2001, T-1062 de 2001, T-135 de 2002, T-500 de 2002 y T-179 de 2003.

el juez de tutela debe dar prioridad a la realización de los derechos sobre las consideraciones de índole formal⁶⁴. La aptitud del medio de defensa ordinario debe ser analizada en cada caso concreto, teniendo en cuenta, las características procesales del mecanismo, las circunstancias del peticionario y el derecho fundamental involucrado”⁶⁵.

3.3.4.2. Por lo anterior, esta Sala de Revisión continuará con el examen de procedencia de la acción de tutela, en lo que respecta al cumplimiento del principio de subsidiaridad, en relación con cada una de las dos pretensiones específicas que fueron formuladas, esto es, (i) que se ordene el regreso al predio “Chima” o “Villa Chimá”, que reclaman como de su propiedad ancestral; y (ii) que se disponga su inscripción en el RUV en calidad de desplazados.

Procedencia excepcional de la acción de tutela para la garantía de los derechos fundamentales de la población desplazada, en especial para acceder al proceso de verificación de su condición de víctima

3.3.4.3. Las víctimas del conflicto armado son sujetos de especial protección constitucional dadas las circunstancias de vulnerabilidad en las que se encuentran. Así lo ha señalado de manera amplia la Corte en su jurisprudencia⁶⁶. En desarrollo de lo anterior, se han creado instrumentos normativos para responder de manera estructural a sus necesidades, así como para promover el restablecimiento de sus derechos.

Un primer instrumento normativo diseñado por el legislador consiste en delimitar el universo de sujetos beneficiarios del marco jurídico vigente previsto para la protección de las víctimas, el cual se halla consagrado en la Ley 1448 de 2011. Concretamente, en el artículo 3 de la precitada ley, se introducen los parámetros que permiten su identificación, al señalar que:

“Se consideran **víctimas**, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno^[67].

También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán

⁶⁴ Véase, entre otras, las Sentencias T-106 de 1993 y T-100 de 1994.

⁶⁵ Sentencia T-705 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁶⁶ Véanse, entre otras, las Sentencias SU-T-025 de 2004, C-609 de 2012, T-239 de 2013, C-180 de 2014, T-167 de 2016, T-305 de 2016, T-083 de 2017, SU-648 de 2017 y T-299 de 2018.

⁶⁷ La expresión “ocurridos a partir del 1 de enero de 1985” fue declarada exequible en la Sentencia C-250 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. De igual modo, la expresión “ocurridas con ocasión del conflicto armado interno” también fue encontrada acorde con el ordenamiento superior en la Sentencia C-781 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo.

los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente^[68].

De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima. (...)⁶⁹.

Un segundo instrumento normativo consiste en facilitar que las personas que cumplen con los precitados presupuestos para ser consideradas como víctimas, sean incluidas por el Estado –previo proceso de verificación– en una base de datos que se utiliza como herramienta para simplificar el reconocimiento de los beneficios y medidas de protección que se consagran a su favor. Para tal efecto, como ya se dijo, en un primer momento fue creado el Registro Único para la Población Desplazada (RUPD), como instrumento idóneo para identificar a las víctimas del desplazamiento forzado, el cual era administrado por la Agencia Presidencia para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), siendo reemplazado por el Registro Único de Víctimas (RUV), a cargo de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)⁷⁰.

3.3.4.4. Ahora bien, la inclusión en el RUV, tal como se dispone en la ley, sigue los lineamientos de un procedimiento administrativo⁷¹, al cual tienen derecho las víctimas. En general, el trámite inicia con una declaración que se debe realizar ante el Ministerio Público, el cual, una vez recibida, debe enviarla a la UARIV, con miras a que se inicie un proceso de verificación de los hechos victimizantes declarados, con sujeción a los elementos jurídicos, técnicos y de contexto que le permitan motivar de manera suficiente su decisión de incluir o no al peticionario en el registro⁷². Este procedimiento culmina con la expedición

⁶⁸ De este aparte, la expresión “*en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida*” fue declarada condicionalmente exequible en la Sentencia C-052 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla, “*en el entendido de que también son víctimas aquellas personas que hubieren sufrido un daño, en los términos del inciso primero de dicho artículo.*”

⁶⁹ Énfasis por fuera del texto original.

⁷⁰ Ley 1448 de 2011: “**ARTÍCULO 154. REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS.** La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, será la responsable del funcionamiento del Registro Único de Víctimas. Este Registro se soportará en el Registro Único de Población Desplazada que actualmente maneja la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional para la atención a la población en situación de desplazamiento, y que será trasladado a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas dentro de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente Ley. // **PARÁGRAFO.** La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional deberá operar los registros de población víctima a su cargo y existentes a la fecha de vigencia de la presente Ley, incluido el Registro Único de Población Desplazada, mientras se logra la interoperabilidad de la totalidad de estos registros y entre en funcionamiento el Registro Único de Víctimas garantizando la integridad de los registros actuales de la información.”

⁷¹ Tal procedimiento se encuentra consagrado en los artículos 155 y 156 de la Ley 1448 de 2011, y en el título 2 del Decreto 1084 de 2015.

⁷² Artículo 2.2.2.3.11 del Decreto 1084 de 2015: “**DEL PROCESO DE LA VALORACIÓN DE LA DECLARACIÓN.** La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas fijará los procedimientos de valoración, los cuales orientarán la metodología a ser aplicada en desarrollo de lo dispuesto

de un acto administrativo en el que se concede o niega la inscripción, cuyo contenido debe estar acompañado de una motivación suficiente, conforme se dispone en los artículos 2.2.2.3.15 y 2.2.2.3.16 del Decreto 1084 de 2015⁷³.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, la carga de argumentación requerida para este tipo de actos supone que la persona afectada pueda conocer las razones por las que se llegó a la decisión, de tal manera que se le brinden elementos de juicio que le permitan controvertirla⁷⁴. Además, este Tribunal ha establecido una serie de exigencias que deben orientar el actuar del funcionario que evalúa la petición, entre las cuales se resaltan las siguientes:

- a. Para obtener la inscripción en el RUV solo se podrá exigir al peticionario el cumplimiento de los requisitos contemplados expresamente en la ley, so pena de someterlos a cargas desproporcionadas que amenacen o vulneren sus derechos⁷⁵.

*en el artículo 156 de la Ley 1448 de 2011. // Esta entidad realizará la verificación de los hechos victimizantes relacionados en la declaración para lo cual acudirá a la evaluación de los elementos jurídicos, técnicos y de contexto que le permitan fundamentar una decisión frente a cada caso particular. // Para la verificación de los hechos victimizantes consignados en la declaración, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas realizará consultas en las bases de datos y sistemas que conforman la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación de Víctimas, así como en otras fuentes que se estimen pertinentes. En todos los casos, se respetará la reserva y confidencialidad de la información proveniente de estas fuentes. // La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas podrá presentar a dichas entidades solicitudes de información sobre casos particulares para la verificación de los hechos, las cuales deberán ser atendidas de fondo en un plazo no mayor a diez (10) días hábiles, luego de la solicitud que realice dicha Unidad. // **PARÁGRAFO 1°.** El Ministerio de Defensa Nacional, los organismos del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, y las demás entidades del Estado, en el ámbito de su competencia, pondrán a disposición de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas información relevante que facilite la verificación de los hechos victimizantes. // **PARÁGRAFO 2°.** Cuando los criterios definidos por el Comité Ejecutivo no permitan adoptar la decisión de inclusión o no inclusión en el registro, el Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas podrá elevar una consulta ante el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a Víctimas. Esta consulta operará de manera excepcional. // **PARÁGRAFO 3°.** En todo caso, las pruebas requeridas a las víctimas serán sumarias, y se garantizarán los principios constitucionales del debido proceso, buena fe y favorabilidad, de conformidad a lo previsto en el artículo 158 de la Ley 1448 de 2011.”*

⁷³ Decreto 1084 de 2015: “**ARTÍCULO 2.2.2.3.15. CONTENIDO DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE INCLUSIÓN EN EL REGISTRO.** El acto administrativo de inclusión deberá contener: // 1. La decisión de inclusión en el Registro Único de Víctimas. // 2. La motivación suficiente por la cual se llegó a la decisión de inclusión, y // 3. Una mención detallada y suficiente de las rutas para acceder a las medidas de asistencia y reparación contempladas en el presente decreto.” “**ARTÍCULO 2.2.2.3.16. CONTENIDO DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE NO INCLUSIÓN EN EL REGISTRO.** El acto administrativo de no inclusión deberá contener, como mínimo, lo siguiente: // 1. La motivación suficiente por la cual se llegó a la decisión de no inclusión, y // 2. Los recursos que legalmente proceden contra las decisiones de que se trate, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo.”

⁷⁴ Sentencia T-991 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa.

⁷⁵ Sobre el particular, se pueden consultar Sentencias T-1094 de 2004, T-112 de 2015, T-478 de 2017 y T-488 de 2017. En relación con la solicitud de registro, las normas aplicables son: **Decreto 1084 de 2015**, “**ARTÍCULO 2.2.2.3.7. CONTENIDO MÍNIMO DE LA SOLICITUD DE REGISTRO.** Para ser tramitada, la solicitud de registro deberá, como mínimo, contar con la siguiente información: // 1. Los datos de identificación de cada una de las personas relacionadas. En caso que el declarante no disponga de los números de identificación, deberán ser explícitos los motivos por los cuales no es posible aportar esta información, sin que esto genere dificultades en el trámite de su solicitud. // 2. Información sobre el género, edad, estrato socioeconómico, situación y tipo de discapacidad si la hay y la conoce, raza y etnia. // 3. Firma del funcionario de la entidad que recibe la solicitud de registro. // 4. Huella dactilar de la persona que solicita el registro. // 5. Firma de la persona que solicita el registro. En los casos que la persona manifieste no poder o no saber firmar se tomará como válida la huella dactilar. // 6. Las circunstancias de modo, tiempo y lugar previas, durante y posteriores a la ocurrencia de los hechos, por lo menos de manera sucinta, teniendo en cuenta el tiempo en el que ocurrió la violación, y la situación de vulnerabilidad de la víctima. // 7. Datos de contacto de la persona que solicita el registro. // 8. Información del parentesco con la víctima de conformidad con lo establecido en el inciso 2° del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011. // **PARÁGRAFO.** Cuando el solicitante carezca de

- b. Las declaraciones y las pruebas que aporte el solicitante están amparadas por una presunción de veracidad, salvo que la autoridad logre acreditar lo contrario. Ello se fundamenta en el principio de la buena fe (CP art. 83). Bajo este entendido, se configura una inversión de la carga de la prueba que opera en favor de las víctimas⁷⁶.
- c. La interpretación que se realice de los requisitos legales deberá ser flexible, de tal manera que para llegar a la certeza sobre la ocurrencia de los hechos no se podrá exigir un tipo de prueba específica o de tarifa legal. Es decir, la acreditación de las circunstancias fácticas podrá darse de manera sumaria, incluso, a partir de indicios u otra actividad probatoria que sea suficiente para dar por cierto lo declarado por el solicitante⁷⁷.
- d. La evaluación debe tener en cuenta el contexto de violencia y las condiciones particulares de cada caso, con arreglo al deber de interpretación *pro homine* y al principio de favorabilidad⁷⁸.

Un proceso similar era el existente en la Ley 387 de 1997 y en el Decreto 2569 de 2000, respecto de las personas víctimas de desplazamiento que solicitaban ser incluidas en el RUPD. En la jurisprudencia de la Corte se resumió dicho procedimiento, en los siguientes términos:

“Con relación al procedimiento para la inscripción en el RUPD, la Ley 387 de 1997 y el Decreto reglamentario 2569 de 2000 prevén que la persona víctima del desplazamiento deberá rendir una declaración sobre los hechos de su desplazamiento ante el Ministerio Público, luego de lo cual las Unidades Territoriales de Acción Social, función hoy asignada a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá realizar una valoración de la misma y determinar si procede o no la inscripción en el mencionado registro. // Para determinar si la inscripción en el RUPD es procedente, tanto la Ley 387 de 1997, como reiterada jurisprudencia de esta Corte han coincidido en señalar que la condición de desplazamiento resulta de una circunstancia de hecho y no de la declaración formal que se realice ante una autoridad o entidad administrativa. En este sentido, el registro de la población desplazada no constituye un reconocimiento de su condición, pues como ya se explicó, ésta es una herramienta técnica para la implementación de la política pública en materia de desplazamiento.

identificación es obligación del servidor público orientarlo para que adelante el trámite correspondiente en la Registraduría Nacional del Estado Civil.”

⁷⁶ **“LEY 1448 DE 2011. ARTÍCULO 5. EL ESTADO PRESUMIRÁ LA BUENA FE DE LAS VÍCTIMAS DE QUE TRATA LA PRESENTE LEY. La víctima podrá acreditar el daño sufrido, por cualquier medio legalmente aceptado. En consecuencia, bastará a la víctima probar de manera sumaria el daño sufrido ante la autoridad administrativa, para que esta proceda a relevarla de la carga de la prueba. // En los procesos en los que se resuelvan medidas de reparación administrativa, las autoridades deberán acudir a reglas de prueba que faciliten a las víctimas la demostración del daño sufrido y aplicarán siempre el principio de buena fe a favor de estas. // En los procesos judiciales de restitución de tierras, la carga de la prueba se regulará por lo dispuesto en el artículo 78 de la presente Ley.”**(Negrilla y énfasis propio). Véase, también, la Sentencia T-112 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁷⁷ Sentencia T-488 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁷⁸ Véanse, entre otras, las Sentencias T-290 de 2016, T-478 de 2017, T-488 de 2017 y T-274 de 2018.

(...) [T]al situación fáctica está compuesta por dos requisitos materiales los cuales deben ser comprobados por la entidad competente para efectos de que sea procedente la inscripción en el RUPD, hoy RUV: (i) la coacción que haga necesario el traslado y (ii) la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Una vez han sido confirmadas las dos condiciones que demuestran una situación de desplazamiento, Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, deberá proceder a realizar la inscripción del declarante en el RUV. // De otra parte, (...) el Decreto 2569 de 2000, (...) en su artículo 11, contempla los motivos por los cuales le es dado a la entidad competente negar la inscripción en el RUPD. Así dice la norma en comento: **“Artículo 11. De la no inscripción.** *La entidad en la que se haya delegado la inscripción, no efectuará la inscripción en el registro de quien solicita la condición de desplazado en los siguientes casos: 1. Cuando la declaración resulte contraria a la verdad. // 2. Cuando existan razones objetivas y fundadas para concluir que de la misma no se deduce la existencia de las circunstancias de hecho previstas en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997. // 3. Cuando el interesado efectúe la declaración y solicite la inscripción en el Registro después de un (1) año de acaecidas las circunstancias descritas en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997. // En tales eventos, se expedirá un acto en el que se señalen las razones que asisten a dicha entidad para tal determinación, el cual deberá ser notificado al afectado. Contra dicho acto proceden los recursos de ley y la decisión que los resuelva agota vía gubernativa”.* // Dentro de este contexto es preciso reiterar lo señalado en varias oportunidades por Corporación respecto de las pautas que deben seguirse para efectos de realizar una adecuada interpretación de las causas legales y reglamentarias que dan lugar al rechazo de la inscripción de una persona en el RUPD (...).

En primer lugar, los servidores públicos deben informar de manera pronta, completa y oportuna a quien pueda encontrarse en situación de desplazamiento forzado, sobre la totalidad de sus derechos y el trámite que deben surtir para exigirlos. En segundo término, los funcionarios que reciben la declaración y diligencian el registro sólo pueden requerir al solicitante el cumplimiento de los trámites y requisitos expresamente previstos en la ley para tal fin. En tercer lugar, en virtud del principio de buena fe, deben tenerse como ciertas, *prima facie*, las declaraciones y pruebas aportadas por el declarante. En este sentido, si el funcionario considera que la declaración o la prueba falta a la verdad, deberá demostrar que ello es así. Los indicios derivados de la declaración se tendrán como prueba válida y las contradicciones que se presenten en la misma no podrán ser tenidas como prueba suficiente de que el solicitante faltó a la verdad. [Finalmente], la declaración sobre los hechos constitutivos de desplazamiento debe analizarse de tal forma que se tengan en cuenta las condiciones particulares de los desplazados, así como el principio de favorabilidad. (...)”⁷⁹

⁷⁹ Sentencia T-076 de 2013, M.P. Alexei Julio Estrada.

3.3.4.5. En el asunto bajo examen, según se advirtió, una de las pretensiones específicas que se formulan por los accionantes, es la de obtener la inscripción en calidad de desplazados dentro del RUPD, que corresponde actualmente al Registro Único de Víctimas (RUV). Para el efecto, exponen que desde finales de los años 80's y principios de los 90's, se vieron afectados en el goce y disfrute de unas tierras ancestrales que consideran como suyas denominadas "Chima" o "Villa Chimá", a partir de la ejecución de maniobras que califican como fraudulentas, por parte de quienes alegan ser dueños del predio llamado Playa Bonita. Dentro de la exposición realizada, si bien admiten la existencia de un proceso policivo iniciado en su contra, en el que denuncian excesos por parte de las autoridades de policía, también señalan que fueron hostigados por grupos paramilitares, teniendo que abandonar forzosamente el predio que habitaban y del cual derivaban su sustento, por amenazas contra sus vidas.

Dentro las pruebas recaudadas, se observa que la Defensoría del Pueblo, Regional Bolívar, conoció de los hechos alegados por los accionantes (*supra* 2.4.1.2), sin embargo no efectuó ninguna acción que condujera a que ellos y sus familias presentaran declaración por los presuntos hechos de desplazamiento en los términos de la Ley 387 de 1997 –que era la vigente para la época–, lo que impidió que Acción Social valorara la posibilidad de incluirlos o no en el RUPD, tal y como lo solicitan en la acción de amparo. Según se advierte, dicha decisión se fundamentó en considerar que, "al parecer", la denuncia formulada se trataba de un desalojamiento por ocupación de hecho (*supra* 2.4.1.2). En virtud de lo anterior, como lo sostiene la UARIV (*supra* 2.4.4.2), ninguno de los actores se encuentra inscrito en el RUV y, menos aún, cuenta con solicitudes de inscripción por desplazamiento forzado u otro hecho victimizante que hayan sido remitidas por el Ministerio Público.

No observa la Corte que frente a lo ocurrido exista un mecanismo de defensa judicial distinto de la acción de tutela, con el fin de que los accionantes sean objeto de verificación en la condición que alegan de víctimas y que, por ende, si es del caso, puedan ser inscritos en el RUV, por las siguientes razones:

- En primer lugar, la ruta de ingreso al procedimiento de inscripción en dicho registro (al igual que ocurría con el RUPD), es la recepción de la declaración que de quien alega la calidad de víctima ante el Ministerio Público, la cual no exige formalidad alguna. En este caso, aun cuando técnicamente no consta que se haya realizado una solicitud de inscripción, lo cierto es que la Defensoría del Pueblo conoció de los hechos alegados y decidió no efectuar ninguna acción para que los accionantes ingresaran al proceso de registro, al entender que la denuncia formulada se trataba de un desalojamiento por ocupación de hecho. Al ocurrir lo anterior, no permitió que se surtiera el proceso de verificación a cargo de Acción Social, hoy en día, de la UARIV, con el fin de determinar si efectivamente los accionantes tienen o no la condición de desplazados, con ocasión de los hostigamientos que denuncian, incluida la participación de un grupo armado ilegal.

De este modo, cabe aclarar que, aun cuando en el ordenamiento jurídico se consagran herramientas de defensa para cuestionar las actuaciones que se surten en el trámite de inscripción, las mismas solo se activan a partir de la decisión que se adopta frente al registro (actuación hoy en día a cargo de la UARIV), como consecuencia del proceso de verificación de la condición de víctima que alega una persona, sin que incluya la posibilidad de cuestionar la omisión de las autoridades del Ministerio Público en el trámite, asesoría o acompañamiento debido en la formulación de las declaraciones respectivas, sobre la base de la informalidad que caracteriza a esta última actuación. En efecto, la Ley 1448 de 2011, en el artículo 157, contempla la posibilidad de interponer los recursos de reposición y apelación frente al acto que **niegue** la inclusión en el RUV⁸⁰, al igual que ocurría respecto del RUPD, como se aprecia en el artículo 11 del Decreto 2569 de 2000⁸¹. Contra estos actos administrativos los interesados pueden, además, interponer los medios de control de nulidad simple o de nulidad y restablecimiento del derecho ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa⁸².

⁸⁰ ***“Ley 1448 de 2011. Artículo 157. Recursos contra la decisión del registro. Contra la decisión que deniegue el registro, el solicitante podrá interponer el recurso de reposición ante el funcionario que tomó la decisión dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión. El solicitante podrá interponer el recurso de apelación ante el Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de que trata la presente Ley contra la decisión que resuelve el recurso de reposición dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta decisión. Las entidades que componen el Ministerio Público podrán interponer los recursos de reposición ante el funcionario que tomó la decisión y en subsidio el de apelación ante el Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de que trata la presente ley contra la decisión que concede el registro, dentro de los cinco (5) días siguientes contados a partir de su comunicación. Igualmente, si el acto hubiere sido obtenido por medios ilegales, tales autoridades podrán solicitar, en cualquier tiempo, la revocatoria directa del acto para cuyo trámite no es necesario obtener el consentimiento del particular registrado”.*** Énfasis por fuera del texto original.

⁸¹ ***“Artículo 11. De la no inscripción. La entidad en la que se haya delegado la inscripción, no efectuará la inscripción en el registro de quien solicita la condición de desplazado, en los siguientes casos: 1. Cuando la declaración resulte contraria a la verdad. 2. Cuando existan razones objetivas y fundadas para concluir que de la misma no se deduce la existencia de las circunstancias de hecho previstas en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997. 3. Cuando el interesado efectúe la declaración y solicite la inscripción en el Registro después de un (1) año de acaecidas las circunstancias descritas en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997. En tales eventos, se expedirá un acto en el que se señalen las razones que asisten a dicha entidad para tal determinación, el cual deberá ser notificado al afectado. Contra dicho acto proceden los recursos de Ley y la decisión que los resuelva agota la vía gubernativa.”*** Énfasis por fuera del texto original.

⁸² ***“Ley 1437 de 2011, Artículo 137. Nulidad. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. // Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.// También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.// Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos: 1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero. // 2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público. // 3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico. // 4. Cuando la ley lo consagre expresamente. // **Parágrafo.** Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente.”*** ***“Ley 1437 de 2011, Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior. // Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.”***

En consecuencia, no cabe duda de que frente a lo ocurrido no existe una alternativa distinta de defensa que la acción de tutela, pues los recursos que se consagran parten de la base de que se **niegue** la inscripción, instancia procesal a la cual jamás se llegó. Por lo demás, aun cuando podría señalarse que los accionantes tienen la posibilidad de impulsar la actuación de la Defensoría mediante el uso del derecho de petición, no sobra recordar que la subsidiaridad en el ejercicio de la acción de amparo constitucional no exige el agotamiento previo de instancias administrativas, como expresamente lo dispone el artículo 9 del Decreto 2591 de 1991⁸³, por lo que, ante la necesidad apremiante de proteger derechos fundamentales, no cabe exigir la invocación de una actuación de carácter típicamente administrativa.

Por consiguiente, sobre la base de las condiciones particulares del caso, es claro que no existe otro mecanismo de defensa judicial para que los accionantes tengan la posibilidad de ser inscritos en el RUV, previa verificación de la condición de desplazados que por ellos se alega, de ahí que, respecto de esta pretensión, se entiende por satisfecho el principio de subsidiariedad de la acción de tutela.

- Lo anterior se refuerza, en segundo lugar, con la jurisprudencia reiterada de la Corte, según la cual la acción de tutela es el mecanismo idóneo de protección de los derechos fundamentales de la población desplazada, cuando esta se ve sometida al fenómeno del desarraigo y a las dificultades económicas que de él se derivan, comprometiendo derechos como el mínimo vital, la vida digna, la integridad física, etc.⁸⁴, situación que debe examinarse caso por caso. Respecto del asunto *sub-judice*, este Tribunal advierte que todos los accionantes afirman ser víctimas del desplazamiento forzado, que se encuentran en circunstancias apremiantes de desprotección y pobreza, y que requieren de apoyo estatal para superar tal situación. Además, la mayoría de ellos son analfabetas y algunos son personas mayores respecto de las cuales la Constitución también prohíja una protección especial⁸⁵. Bajo este escenario, y atendiendo a los principios de economía, celeridad y eficacia, se justifica la procedencia del amparo como mecanismo principal de defensa judicial, en relación con la pretensión que formulan los actores de inclusión en el RUV, por lo que no resulta razonable exigirles el agotamiento previo de actuaciones administrativas.

Improcedencia de la acción de tutela frente a la pretensión de retorno al predio objeto de litigio

3.3.4.6. Los accionantes aseguran haber heredado de sus antepasados unas tierras llamadas “*Chima*” o “*Villa Chimá*”, ubicadas a orillas del mar Caribe,

⁸³ La norma en cita señala que: “**Artículo 9.- Agotamiento opcional de la vía gubernativa.** No será necesario interponer previamente la reposición u otro recurso administrativo para presentar la solicitud de tutela. El interesado podrá interponer los recursos administrativos, sin perjuicio de que ejerzan directamente en cualquier momento la acción de tutela. (...)”.

⁸⁴ Sentencia T-076 de 2013, M.P. Alexei Julio Estrada. En este mismo sentido se pueden consultar las Sentencias T-563 de 2005 y T-496 de 2007.

⁸⁵ Por ejemplo, de acuerdo con la sentencia del 29 de mayo de 2014, con radicado No. 13001-40-04-007-2012-00095-00, dictada por el Juzgado Séptimo Penal Municipal de Cartagena, el accionante Manuel Bellio Blanquicett nació el 22 de febrero de 1936, es decir que, actualmente, tiene más de 80 años. Folio 692, tercer cuaderno de revisión.

en el corregimiento de Punca Canoa, Distrito Especial de Cartagena de Indias. Relatan que dichos terrenos eran habitados y trabajados por sus ancestros desde el año 1962 y que, cuando ellos fallecieron, continuaron como sucesores con su explotación, realizando mejoras y desconociendo la existencia de cualquier presunto propietario.

Afirman que, a finales de los años 80's y principios de los 90's, valiéndose de maniobras fraudulentas orquestadas por autoridades locales, sus tierras fueron objeto de una apropiación indebida, para beneficiar a la Sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A.

Admiten que no tienen un título de propiedad sobre el terreno que reclaman, pero que cuentan con la Escritura Pública No. 109 del 19 de enero de 2005, otorgada en la Notaría Tercera de Cartagena, por medio de la cual se protocolizó a su favor dos declaraciones extraprocesales de testigos, en las que se afirman que tienen una posesión pacífica, pública, tranquila e ininterrumpida sobre el inmueble denominado "*Chima*" (*supra* 1.1).

Finalmente, sostienen que el 20 de junio de 2010 fueron desalojados del citado predio y sus cultivos y viviendas destruidas, por parte de las autoridades de policía demandadas y vinculadas al proceso⁸⁶, siendo a los pocos días objeto, además, de un presunto hostigamiento por un grupo paramilitar, lo que los llevó a abandonar definitivamente sus tierras ancestrales, frente a las cuales pretenden que el juez de tutela disponga una orden de restitución a su favor, por la vía del presente amparo constitucional, sobre la base de la inacción de las autoridades demandadas para adoptar medidas de protección que respondan a la situación de abandono en la que se encuentran.

3.3.4.7. De otra parte, el representante de la Sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A., compañía vinculada al proceso por los jueces de instancia en su condición de tercero con interés, señala que desde 1991 dicha empresa adquirió el predio denominado "*Playa Bonita*", por compra realizada a los señores Saulo Gil Ramírez Sendoya, Amaury Román Román, Ariel Román Román y Oswaldo de Jesús Román Román, negocio jurídico que consta en el certificado de libertad y tradición del inmueble y que allegado al proceso⁸⁷.

Manifiesta que, desde el año 2006, el predio ha soportado reiterados incidentes de perturbación a la posesión, razón por la que ha tenido que iniciar procesos

⁸⁶ El Comandante de la Policía Metropolitana de Cartagena, y el Inspector y Comandante de la Estación de Policía del Corregimiento de Arroyo de Piedra.

⁸⁷ La Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena envió copia simple del certificado de tradición correspondiente al folio de matrícula inmobiliaria No. 060-168029, expedido el 31 de mayo de 2018.

penales⁸⁸ y policivos⁸⁹ para proteger la propiedad de los ataques en los que, según afirma, se han visto involucrados los accionantes.

Por último, en su escrito de intervención, la sociedad también aporta copia de la contestación a una demanda de pertenencia por prescripción adquisitiva de dominio formulada por los accionantes, respecto del predio objeto de litigio, a través de la cual se expone que no existe prueba que acredite el requisito de la posesión, circunstancia que los actores alegan en sede de tutela.

3.3.4.8. Más allá de lo que se afirma por los accionantes y se responde por la sociedad, en atención a los requerimientos realizados en sede de revisión, esta Corporación pudo conocer lo siguiente:

(i) El Juzgado Segundo Civil del Circuito de Cartagena informó que el proceso de pertenencia al cual previamente se hizo referencia fue archivado el 5 de junio de 2015, por haberse decretado el desistimiento tácito desde el 15 de octubre de 2014⁹⁰. Al respecto, en el certificado de tradición y libertad del inmueble enviado a este Tribunal el 31 de mayo de 2018 por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena⁹¹, se lee lo siguiente:

ANOTACIÓN No. 11 de Fecha 17/10/2006. Radicación 2006-060-6-17715

DOC: OFICIO 1066 DEL: 25/8/2006 JUZGADO SEGUNDO CIVIL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA VALOR ACTO: \$0

ESPECIFICACIÓN: MEDIDA CAUTELAR: 0412 DEMANDA EN PROCESO DE PERTENENCIA

PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (...)

DE: SOLANO TORRES RODRIGUEZ Y/O

A: INMOBILIARIA PLAYA BONITA S.A. Y/O

ANOTACIÓN No. 19 de Fecha 13/9/2016. Radicación 2016-060-6-18016

⁸⁸ En concreto se refiere a las siguientes actuaciones: (a) **Proceso identificado con el radicado No. 13001-40-04-007-2012-00095-00**, iniciado el 25 de enero de 2006 por el señor Rodrigo Martínez Torres, representante de la sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A., contra los señores Manuel Bellido Blanquicett, Guillermo Ortega Rodríguez, Miguel Torres Rodríguez y Marcelino Herrera Gómez y otros, por los delitos de invasión de tierras y perturbación a la posesión. Conforme a las pruebas recaudadas en sede de revisión, el Juzgado Séptimo Penal Municipal de Cartagena informó que puso fin al proceso mediante sentencia del 29 de mayo de 2014, condenando a los cuatro hombres mencionados –entre los cuales solamente Manuel Bellido Blanquicett es actor en la presente causa– como coautores de los delitos de invasión de tierras o edificaciones en concurso con perturbación a la posesión. Folios 110 a 120, cuarto cuaderno de revisión. (b) **Proceso instaurado el 19 de junio de 2010** por el señor Antonio Hernández Blanco, en calidad de apoderado de la sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A., contra los señores Nelson Aguilar, Agustín Leal, Manuel Bellido, Horacio González, Boster Ortega, Guillermo Ortega, Nicolás Rodríguez, alias “el mono” Ortega, Efraín Caraballo, Solano Torres Rodríguez, Miguel Torres Rodríguez, Jairo Hernández González, Luis Leal, Ubadel Noriega Herrera, Marceliano Herrera Gómez, Azael Leal Herrera, un señor de Bayunca de apellido Ortega, un señor identificado con el alias de “Paco Leal Herrera”, y personas indeterminadas o desconocidas, por los delitos de invasión de tierras, daño en cosa ajena y amenazas personales. Folios 128 a 135, cuaderno de primera instancia.

⁸⁹ Se trata de un proceso policivo por perturbación a la posesión instaurado por la Sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A. contra los señores Nelson Aguilar, Agustín Leal, Manuel Bellido, Horacio González, Boster Ortega, Guillermo Ortega y Nicolás Rodríguez resuelto a favor de la compañía el 24 de febrero de 2006. Folios 150 a 152, cuaderno de primera instancia.

⁹⁰ Folios 156 y 157, cuarto cuaderno de revisión.

⁹¹ Folios 24 a 27, cuarto cuaderno de revisión.

**DOC: OFICIO 2036 DEL: 6/9/2016 JUZGADO SEGUNDO CIVIL
DEL CIRCUITO DE CARTAGENA VALOR ACTO: \$0**
Se cancela la anotación No, 11
**ESPECIFICACIÓN: CANCELACIÓN: 0841 CANCELACIÓN
PROVIDENCIA JUDICIAL - DEMANDA**
PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (...)
DE: TORRES RODRIGUEZ SOLANO CC#73102558
A: INMOBILIARIA PLAYA BONITA S.A. NIT # 8001168157

(ii) El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER)⁹² suministró la siguiente información: (a) *“revisado el Sistema de Registro Único de Predios y Territorios Abandonados a (sic) Causa de la Violencia, no se encontró solicitud alguna que verse sobre el territorio ‘Villa Chimá’ corregimiento Punta Canoa en Cartagena”*; (b) *“Respecto a la pregunta si existen registrados títulos colectivos a consejos comunitarios del departamento de Bolívar, la respuesta es NO”*; (c) *“Consultada la base de datos de los procesos de que (sic) se adelantan en la Dirección Técnica de Procesos Agrarios, no figura proceso de clarificación en el predio Villa Chimá, en jurisdicción del corregimiento de Punta Canoa”*⁹³.

(iii) La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) sostuvo que, una vez consultado el Sistema de Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (SRTDAF), se pudo constatar la siguiente información: (a) que no ha sido solicitado en restitución el predio denominado *“Villa Chimá”*, ubicado en el corregimiento de Punta Canoa; y (b) que ninguno de los demandantes –individualmente considerados– ha requerido su inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF)⁹⁴.

(iv) Por último, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) también informó que no existe reclamación alguna para la titulación colectiva de tierras por parte de los accionantes⁹⁵.

3.3.4.9. Del conjunto de elementos de juicio previamente expuestos, la Corte observa que, en relación con el predio *“Chima”* o *“Villa Chimá”*, desde hace varios años ha existido una disputa entre los accionantes y la Sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A., –hoy sustituida por la Sociedad Septentrión S.A.S.– que, a la fecha, ha sido resuelta a través de medios ordinarios de defensa de carácter administrativo (*acción policiva por perturbación a la posesión decidido por la Inspección de Policía del corregimiento de Arroyo de Piedra*) y judicial (*proceso civil ordinario de pertenencia tramitado ante el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Cartagena*), en las que se controversió y definió el dominio y/o posesión sobre el mismo.

⁹² El INCODER fue suprimido y liquidado mediante el Decreto 2363 de 2015 y, en su lugar, se creó la Agencia Nacional de Tierras, a través del Decreto 2364 del año en cita

⁹³ Escrito recibido el 19 de mayo de 2011, folios 346 a 348, segundo cuaderno de revisión.

⁹⁴ Oficio de 5 de junio de 2018, folios 43 a 45, cuarto cuaderno de revisión.

⁹⁵ Oficio y correo electrónico de 5 de junio de 2018, Folios 35 a 42 y 46 a 53, cuarto cuaderno de revisión.

Esto implica que, ante el agotamiento de dichos mecanismos y en la medida en que la tutela no los controvierte, la acción constitucional propuesta no supera el estudio del requisito de subsidiariedad y, por lo tanto, no resulta procedente adelantar el examen de la segunda pretensión propuesta, vinculada con la restitución del predio ya señalado, teniendo en cuenta que lo pretendido por los accionantes, ya fue resuelto en otras instancias y con las garantías allí previstas. Para la Corte, en casos como el expuesto, el amparo no puede llegar al extremo de ser utilizado como un instrumento alternativo para discutir la presunción de legitimidad que acompaña la titularidad de un predio o los derechos subjetivos que sobre él existen y que fueron adquiridos con arreglo a las leyes civiles, ya que ello desvirtuaría su carácter residual y subsidiario, como rasgo distintivo otorgado por la Constitución (CP art. 86) y la ley (Decreto 2591 de 1991, art. 6).

Al margen de lo anterior y en lo que refiere igualmente al estudio de la subsidiariedad, es pertinente señalar que (a) los accionantes tampoco iniciaron las actuaciones judiciales específicas previstas para la defensa del territorio del que afirman son ocupantes en el marco de la Ley 387 de 1997, referida a la protección de la población víctima del desplazamiento forzado (artículo 19, numeral 1)⁹⁶; (b) ni promovieron proceso alguno de clarificación de la propiedad en desarrollo de la Ley 160 de 1994 (capítulos X y XI)⁹⁷; y menos aún, (c) suscitaron un proceso de titulación colectiva a nombre del Consejo Comunitario que los certifica como integrantes (*supra* 2.4.2.8), en los términos previstos en la Ley 70 de 1993 (capítulo III) y en el Decreto 1745 de 1995⁹⁸.

Incluso, sin ir más lejos, (d) se observa que aún no han solicitado en *restitución* el predio, como medida de reparación de las víctimas, de conformidad con lo establecido en la Ley 1448 de 2011 (artículos 3, 72 y subsiguientes)⁹⁹, medio

⁹⁶ “**Ley 387 de 1997, artículo 19. De las instituciones.** Las instituciones comprometidas en la Atención Integral a la Población Desplazada, con su planta de personal y estructura administrativa, deberán adoptar a nivel interno las directrices que les permitan prestar en forma eficaz y oportuna la atención a la población desplazada, dentro del esquema de coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. // Las instituciones con responsabilidad en la Atención Integral de la Población Desplazada deberán adoptar, entre otras, las siguientes medidas: // I. El Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, INCORA, adoptará programas y procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las zonas de expulsión y de recepción de la población afectada por el desplazamiento forzado, así como líneas especiales de crédito, dando prelación a la población desplazada. // El INCORA llevará un registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia e informará a las autoridades competentes para que procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes, cuando tal acción se adelante contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos. // En los procesos de retorno y reubicación de desplazados por la violencia, el Gobierno Nacional dará prioridad a éstos en las zonas de reserva campesina y/o en aquellos predios rurales que hayan sido objeto de la acción de extinción de dominio mediante sentencia administrativa o judicial. // El Instituto Agropecuario de la Reforma Agraria establecerá un programa que permita recibir la tierra de personas desplazadas a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país. // El Fondo Agropecuario de Garantías otorgará garantías del 100% a los créditos de los proyectos productivos de los desplazados. (...)”

⁹⁷ “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 la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”.

⁹⁸ “Por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las ‘Tierras de las Comunidades Negras’ y se dictan otras disposiciones”.

⁹⁹ “**Artículo 72. Acciones de restitución de los despojados.** El Estado colombiano adoptará las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados. De no ser posible la restitución, para determinar y reconocer la compensación correspondiente. // Las acciones de

de defensa judicial frente al cual la Corte ha reconocido su plena idoneidad, como instrumento para la resolución de controversias relacionadas con tierras.

Precisamente, en la Sentencia T-679 de 2015¹⁰⁰, esta Corporación señaló que:

“En consonancia con lo anterior, la promulgación de la Ley 1448 de 2011 fue un factor determinante para el análisis de procedibilidad de la acción de tutela en materia de tierras, pues la Corte reconoció que el legislador y el Gobierno realizaron un esfuerzo importante en la creación e implementación de un proceso judicial adecuado para ventilar esta clase de controversias. Antes de la expedición de dicha ley, la posición de la Corte era clara en el sentido de que el amparo constitucional era el mecanismo adecuado para solicitar la restitución de tierras, ya que los demás trámites previstos para ello no eran idóneos y/o eficaces. Con la nueva ley el panorama cambió.

Incluso en control abstracto la Corte en la Sentencia C-330 de 2016 se reivindicó la idoneidad del proceso de restitución de tierras, para lo cual se estableció una serie de reglas que deben ser aplicadas por el juez especializado al momento de resolver el caso, en aquellos eventos en los que los segundos ocupantes deben demostrar la buena fe exenta de culpa.

De acuerdo con la jurisprudencia en cita, ante la entrada en vigencia de la nueva legislación sobre restitución de tierras despojadas y los procedimientos especiales ahí consagrados, esta Corporación ha reconocido la idoneidad y eficacia del mecanismo instaurado por la Ley 1448 de 2011, constituyéndose este en el dispositivo que por regla general es el principal para reclamar o ventilar asuntos relacionados con esa materia y solo de manera excepcional, frente a situaciones específicas resultaría procedente la acción de tutela.”

En virtud de lo anterior, es claro que la pretensión vinculada con la restitución del predio que alegan como de su propiedad ancestral no satisface el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela, por una parte, porque tal controversia ya fue resuelta mediante la utilización de las vías administrativas y judiciales ordinarias que permiten discutir la propiedad y/o posesión de los inmuebles; y por la otra, porque tampoco se han utilizado las vías especiales que se prevén en el ordenamiento jurídico, para que las víctimas de desplazamiento o a las minorías étnicas, ya sea como sujetos individuales o como sujetos colectivos, puedan obtener la titularidad de un bien o puedan lograr su restitución, en los términos ya mencionados de las Leyes 70 de 1993, 160 de 1994, 387 de 1997 y

reparación de los despojados son: la restitución jurídica y material del inmueble despojado. En subsidio, procederá, en su orden, la restitución por equivalente o el reconocimiento de una compensación. (...) // En los casos en los cuales la restitución jurídica y material del inmueble despojado sea imposible o cuando el despojado no pueda retornar al mismo, por razones de riesgo para su vida e integridad personal, se le ofrecerán alternativas de restitución por equivalente para acceder a terrenos de similares características y condiciones en otra ubicación, previa consulta con el afectado. La compensación en dinero sólo procederá en el evento en que no sea posible ninguna de las formas de restitución.”

¹⁰⁰ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

1448 de 2011. Así las cosas, ante el agotamiento de unos mecanismos y la falta de uso de otros, es innegable que el amparo constitucional resulta improcedente frente a la pretensión expuesta, pues ello lo convertiría en un medio alternativo o paralelo de defensa judicial, contrario a su naturaleza jurídica.

3.3.5. Así las cosas, la Sala se enfocará exclusivamente en el examen de fondo de la primera pretensión planteada, relacionada con la inscripción en el RUV, a partir de la constatación de la calidad de víctimas de los accionantes. Para el efecto, se expondrá brevemente la jurisprudencia relativa a la consideración de la población desplazada como sujeto de especial protección constitucional; luego de lo cual se reiterarán los parámetros de atención a dichas víctimas y la institucionalidad prevista para tal fin, de conformidad con las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011, con énfasis en el derecho de las víctimas a ser reconocidas como tales, previo agotamiento de un proceso de registro y de verificación de su condición, sujeto a la garantía del debido proceso y a los principios que rigen la función pública. Finalmente, se procederá con la definición del caso concreto.

3.4. Análisis de fondo

3.4.1. De la población desplazada como sujeto de especial protección

Esta Corporación ha resaltado la condición de sujetos de especial protección que ostentan las víctimas del desplazamiento forzado. Lo anterior, en atención a la gravedad del fenómeno, su carácter estructural, la naturaleza masiva, sistemática y continua de este delito y la magnitud del daño ocasionado. Esta situación genera un estado de vulnerabilidad y debilidad¹⁰¹.

Como consecuencia de lo anterior, la jurisprudencia de la Corte ha indicado que las víctimas de desplazamiento deben recibir una protección especial por parte del Estado, pues además de ser sujetos pasivos de un delito, el efecto que el mismo genera repercute en sus condiciones básicas de existencia, tanto en el ámbito económico, como en lo que refiere a su estado de salud. La protección en comento se traduce en un tratamiento especial y preferencial que se concreta en la realización de acciones positivas a su favor¹⁰².

Siguiendo esta línea argumentativa, en el Auto 119 de 2013¹⁰³, este Tribunal afirmó que el Estado debe brindar a esta población un trato urgente y prioritario, distinto de aquél que se brinda al resto de ciudadanos. Un ejemplo concreto es la forma como las autoridades deben aproximarse al examen del fenómeno del desplazamiento y la manera en que tienen que interpretarse las normas que establecen derechos para quienes efectivamente tengan la condición de desplazados.

En efecto, como se mencionó con anterioridad, la evaluación de las condiciones particulares de cada caso debe hacerse con arreglo al principio de favorabilidad,

¹⁰¹ Sentencia T-702 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁰² Sentencias T-025 de 2004, T-136 de 2007, T-156 de 2008, T-358 del 2008, T-501 de 2009, T-702 de 2012, T-239 de 2013 y T-305 de 2016.

¹⁰³ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

conforme al cual se exige tener en cuenta, en primer lugar, que las víctimas de desplazamiento forzado “pueden verse enfrentadas a situaciones extraordinarias que les impiden o dificultan el acceso a las autoridades”¹⁰⁴; y en segundo lugar, que suelen desconocer sus propios derechos, lo que demanda del juez una atención especial frente a lo que realmente se pretende como objeto del amparo.

Según lo expuesto, es claro que, ante la situación de vulnerabilidad extrema en la que se encuentran las víctimas de desplazamiento forzado, corresponde a las autoridades estatales desempeñar una labor activa dirigida a que esta población no solo conozca los derechos que el sistema jurídico contempla a su favor, sino que, además, reciba un trato distinto, especial y preferencial respecto de aquél que se brinda a un ciudadano común.

3.4.2. De la atención a la población desplazada y la institucionalidad prevista para dicho fin. Breve recuento normativo

3.4.2.1. El ordenamiento jurídico ha previsto medidas de atención a favor de la población desplazada. La **Ley 387 de 1997**¹⁰⁵ es un importante antecedente en la materia, pues asigna deberes a distintas entidades estatales con el fin de garantizar los derechos de estos sujetos y, además, precisa la noción de quienes se consideran víctimas de dicho flagelo. Al respecto, el artículo 1º de la ley en comento dispone que:

“Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público.”

Por su parte, el Título II de la ley se refiere a la creación del Sistema Nacional de Atención Integrada a la Población Desplazada por la Violencia, en cuyo artículo 19, se indica que las instituciones deberán adoptar directrices que permitan prestar en forma eficaz y oportuna la atención que demanda esta población. Entre las entidades con responsabilidad en dicho programa, se

¹⁰⁴ Sentencia T-742 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁰⁵ “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”.

encuentra la Defensoría del Pueblo¹⁰⁶. Más adelante, en el artículo 32¹⁰⁷ se señala que tendrán derecho a acceder a los beneficios consagrados en dicha ley, las personas colombianas que se encuentren en las circunstancias previstas en el referido artículo 1° que, adicionalmente, cumplan los siguientes requisitos:

“Tendrán derecho a recibir los beneficios consagrados en la presente ley, los colombianos que se encuentren en las circunstancias previstas en el artículo 1° de la misma y que hayan declarado esos hechos ante la Procuraduría General de la Nación, o ante la Defensoría del Pueblo, o ante las Personerías Municipales o Distritales, en formato único diseñado por la Red de Solidaridad Social. Cualquiera de estos organismos que reciba la mencionada declaración remitirá copia de la misma, a más tardar el día hábil siguiente, a la Red de Solidaridad Social o a la oficina que esta designe a nivel departamental, distrital o municipal, para su inscripción en el programa de beneficios. (...)”.

Tal como se expuso con anterioridad en esta providencia, en el artículo 4 del Decreto 2569 de 2000, se crea el Registro Único de Población Desplazada (RUPD)¹⁰⁸, en el que se efectúa la inscripción de la declaración rendida ante el Ministerio Público¹⁰⁹. Tal como dispone la citada norma, este registro se previó como *“una herramienta técnica, [dirigida] a identificar a la población afectada por el desplazamiento y sus características (...) [con la] finalidad [de] mantener información actualizada de la población atendida y realizar el seguimiento de los servicios que el Estado presta a la población desplazada por la violencia.”*. En el artículo 5 se asignó su manejo a la Red de Solidaridad Social.

Con posterioridad, en el año 2005, con la expedición del Decreto 2467¹¹⁰, se fusionaron la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y la Red de

¹⁰⁶ **“ARTICULO 19. DE LAS INSTITUCIONES.** Las instituciones comprometidas en la Atención Integral a la Población Desplazada, con su planta de personal y estructura administrativa, deberán adoptar a nivel interno las directrices que les permitan prestar en forma eficaz y oportuna la atención a la población desplazada, dentro del esquema de coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. // Las instituciones con responsabilidad en la Atención Integral de la Población Desplazada deberán adoptar, entre otras, las siguientes medidas: (...) **12.** La Defensoría del Pueblo diseñará y ejecutará programas de divulgación y promoción de las normas del Derecho Internacional Humanitario.”

¹⁰⁷ Tal como fue modificado por la Ley 962 de 2005.

¹⁰⁸ El artículo 5° del Decreto 2569 de 2000 asignó la responsabilidad de manejar el registro a la Red de Solidaridad Social.

¹⁰⁹ En la Sentencia T-563 de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, se explicó el procedimiento de inscripción en el RUPD, en ese entonces administrado por la Red de Solidaridad Social: *“De las disposiciones contenidas en las anteriores normas se concluye que el procedimiento que debe seguirse para que una persona sea inscrita en el RUPD, es el que a continuación se explica: (i) La persona desplazada debe rendir una declaración sobre los hechos que dieron lugar a su desplazamiento ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las personerías distritales o municipales, o cualquier despacho judicial. Dicha declaración debe presentarse dentro del año siguiente a la ocurrencia de los hechos. // (ii) Una vez una de las anteriores autoridades recibe la declaración de quien solicita la inscripción, debe remitirla de inmediato a la Red de Solidaridad Social o a una de sus unidades territoriales, con el objeto de que se efectúe su estudio con miras al registro del solicitante. El incumplimiento de este deber acarrea responsabilidad disciplinaria. // (iii) A partir del momento en que la autoridad autorizada para la inscripción recibe la declaración del desplazado, ésta tiene 15 días hábiles para valorarla junto con otros datos y pruebas que tenga en su poder sobre los hechos señalados por aquél como causantes del desplazamiento. Una vez realizado este estudio, debe informar al peticionario si su inclusión en el RUPD fue aceptada, o las razones por las cuales fue rechazada. El acto administrativo que niega el registro debe notificarse y contra él proceden los recursos de la vía gubernativa.”*

¹¹⁰ Artículo 1.

Solidaridad Social, y como resultado surgió la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), a la cual se le asignó la función de “[c]oordinar el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y ejecutar [las] acciones de acompañamiento al retorno, prevención, protección, atención humanitaria y reubicación a favor de la población desplazada y en riesgo de desplazamiento, de conformidad con las competencias asignadas por la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios.”¹¹¹ Desde ese momento, tal como se ha mencionado varias veces, el manejo del RUPD correspondió a Acción Social.

3.4.2.2. Más adelante, a través del Decreto 4155 de 2011, se transformó la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DAPS). A dicho Departamento fue adscrita la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)¹¹², creada por el artículo 166 de la Ley 1448 de 2011¹¹³. En la citada ley, se hizo un tránsito del RUPD al Registro Único de Víctimas (RUV), conforme se advierte en el artículo 154:

“REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, será la responsable del funcionamiento del Registro Único de Víctimas. Este Registro se soportará en el Registro Único de Población Desplazada que actualmente maneja la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional para la atención a la población en situación de desplazamiento, y que será trasladado a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas dentro de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente Ley.

PARÁGRAFO. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional deberá operar los registros de población víctima a su cargo y existentes a la fecha de vigencia de la presente ley, incluido el Registro Único de Población Desplazada, mientras se logra la interoperabilidad de la totalidad de estos registros y entre en funcionamiento el Registro Único de Víctimas garantizando la integridad de los registros actuales de la información.”

La norma en cita evidencia que con el nuevo registro se amplió el espectro de sujetos que podrían ser incluidos en el mismo, pues no se limita únicamente a los desplazados por la violencia, sino que incluye en general a las víctimas del conflicto armado que ha tenido Colombia. En relación con este punto, el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, tal como se expuso con anterioridad en este fallo, señala que se consideran víctimas las personas que “*individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de*

¹¹¹Artículo 6, numeral 6.

¹¹² Decreto 4157 de 2011 “Por el cual se determina la adscripción de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas”.

¹¹³“Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.”

Ahora bien, tal como lo preveía el Decreto 2569 de 2000 respecto al RUPD, el artículo 155 de la Ley 1448 regula lo concerniente a la solicitud de registro:

“Las víctimas deberán presentar una declaración ante el Ministerio Público en un término de cuatro (4) años contados a partir de la promulgación de la presente ley para quienes hayan sido victimizadas con anterioridad a ese momento, y de dos (2) años contados a partir de la ocurrencia del hecho respecto de quienes lo sean con posterioridad a la vigencia de la ley, conforme a los requisitos que para tal efecto defina el Gobierno Nacional, y a través del instrumento que diseñe la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las víctimas, el cual será de uso obligatorio por las entidades que conforman el Ministerio Público.”

Por su parte, el artículo 61 regula, de manera específica, lo relativo a la declaración sobre los hechos que configuran la situación de desplazamiento. Sobre el particular, dispone que:

“La persona víctima de desplazamiento forzado deberá rendir declaración ante cualquiera de las instituciones que integran el Ministerio Público, dentro de los dos (2) años siguientes a la ocurrencia del hecho que dio origen al desplazamiento, siempre y cuando estos hechos hubiesen ocurrido a partir del 1o de enero de 1985, y no se encuentre registrada en el Registro Único de Población Desplazada.

La declaración hará parte del Registro Único de Víctimas, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 155 de la presente ley. La valoración que realice el funcionario encargado de recibir la solicitud de registro debe respetar los principios constitucionales de dignidad, buena fe, confianza legítima y prevalencia del derecho sustancial.”

Por último, el párrafo 2 del artículo en comento prevé el siguiente supuesto respecto a las declaraciones extemporáneas:

“En las declaraciones presentadas dos años después de la ocurrencia del hecho que dio lugar al desplazamiento forzado, el funcionario del Ministerio Público deberá indagar sobre las razones por las cuales no se llevó a cabo con anterioridad dicha declaración, con el fin de determinar si existen barreras que dificulten o impidan la accesibilidad de las víctimas a la protección del Estado.”

En síntesis, entre el régimen de la Ley 387 de 1997 y el de la Ley 1448 de 2011, la Sala destaca lo siguiente: (i) hubo un tránsito del Registro Único de Población Desplazada (RUPD) cuyo manejo correspondía a Acción Social, al Registro Único de Víctimas (RUV) a cargo de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), con la ampliación de

los sujetos beneficiarios de las medidas de atención previstas en la ley; y, (ii) en ambos casos, el procedimiento para solicitar la inclusión supuso la declaración de los hechos ante el Ministerio Público, ejercido por la Defensoría del Pueblo, las Personerías y la Procuraduría General de la Nación¹¹⁴.

3.4.3. El derecho de las víctimas a que su condición de desplazadas sea reconocida como tal y la importancia de la inscripción en el registro

Tanto en el RUPD como en el RUV, se ha señalado que la inscripción constituye una herramienta administrativa que sirve para identificar a la población que tiene la calidad de víctima y con base en ello direccionar las medidas de atención que brinda el Estado. Por tal razón, en ambos casos, desde el punto de vista normativo, se ha aclarado que dicha condición es una situación fáctica que no se halla supeditada al reconocimiento oficial a través del registro¹¹⁵.

Por ello, a pesar de que la inscripción no tiene un carácter constitutivo, si tiene una naturaleza declarativa, de suerte que sin la inclusión de la persona en el registro, no es posible acceder a las medidas de atención consagradas para las víctimas en el ordenamiento jurídico. De ahí que, como lo ha advertido la Corte, el Estado tiene la obligación de brindar los medios que les permita a los ciudadanos que se encuentran en dicha situación acceder al registro y, por ende, las víctimas tienen el derecho correlativo a exigir que su condición sea reconocida como tal.

En este contexto, en el Auto 119 de 2013¹¹⁶, esta Corte señaló que: “la población desplazada tiene el derecho fundamental a que su condición sea reconocida como tal y, en consecuencia, al acceso urgente, prioritario y diferenciado a la oferta estatal para asegurar sus garantías básicas y mejorar sus condiciones de vida. Estos últimos aspectos se encuentran estrechamente ligados con el derecho de esa población a la inscripción en el registro (antes Registro Único para la Población Desplazada –RUPD–, ahora Registro Único de Víctimas –RUV–)”.

Sin embargo, a pesar de que este proceso se rige por los principios de buena fe y favorabilidad, la sola invocación de la condición de víctima no es suficiente para acceder al registro, de ahí que se impone en la ley un proceso de verificación de su condición, sujeto a la garantía del debido proceso y a los principios que rigen la función pública. En la actualidad, el artículo 156 de la Ley 1448 de 2011 dispone que:

“ARTÍCULO 156. PROCEDIMIENTO DE REGISTRO. Una vez presentada la solicitud de registro ante el Ministerio Público, la Unidad

¹¹⁴ El artículo 118 de la Constitución Política indica que: “El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.”

¹¹⁵ Decreto 2569 de 2000, art. 2. Ley 1448 de 2011, art. 156. Esta última disposición de manera expresa señala que: “(...) (...) El registro no confiere la calidad de víctima, y la inclusión de la persona en el Registro Único de Víctimas bastará para que las entidades presten las medidas de asistencia, atención y reparación a las víctimas que correspondan según el caso. (...)”.

¹¹⁶ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.

Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas **realizará la verificación de los hechos victimizantes contenidos en la misma**, para lo cual consultará las bases de datos que conforman la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas.

Con fundamento en la información contenida en la solicitud de registro, así como la información recaudada en **el proceso de verificación**, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas adoptará una decisión en el sentido de otorgar o denegar el registro, en un término máximo de sesenta (60) días hábiles. (...)”¹¹⁷.

Como se advierte de la norma transcrita, el proceso de verificación apunta a contrastar la ocurrencia del hecho victimizante y por esa vía determinar si la persona debe ser incluida o no en el registro, a partir de la acreditación de su condición de víctima, trámite en el que la autoridad competente debe actuar, como ya se dijo, con sujeción a los principios de buena fe y favorabilidad, así como de acuerdo con los principios de prevalencia del derecho sustancial, presunción de veracidad de lo declarado, *pro homine*, razonabilidad y legalidad, en los términos expuestos en el acápite 3.3.4.4 de esta providencia.

Ahora bien, cabe recordar que, en la Sentencia T-584 de 2017¹¹⁸, la Corte estableció las siguientes reglas en relación con la inscripción en el Registro Único de Víctimas¹¹⁹, a saber: “(i) la falta de inscripción en el RUV de una persona que cumple con los requisitos necesarios para su inclusión, no solo afecta su derecho fundamental a ser reconocido como víctima, sino que además implica la violación de una multiplicidad de derechos fundamentales como el mínimo vital, la unidad familiar, la alimentación, la salud, la educación, la vivienda, entre otros; [y] (ii) los funcionarios encargados del registro deben suministrar información pronta, completa y oportuna sobre los derechos involucrados y el trámite que debe surtirse para exigirlos”.

De conformidad con esta última regla, la Sala observa que, un acompañamiento o una asesoría no adecuada por parte de los funcionarios involucrados en el proceso de registro, puede derivar en una vulneración del derecho fundamental a ser reconocido como víctima, más allá de que dicha condición deba ser objeto de verificación por la administración.

En efecto, toda persona que alega tener la calidad de víctima tiene el derecho a que se verifique la ocurrencia del hecho victimizante y a que se le brinde la asesoría completa que le permita, si es del caso, exigir los derechos que se derivan de su condición. Por lo tanto, es necesario que las autoridades otorguen una especial atención a esta población que, en razón a la situación de

¹¹⁷ Énfasis por fuera del texto original. En similares términos, en lo que atañe al RUPD, el artículo 9 del Decreto 2569 de 2000 disponía que: “**Artículo 9. Valoración de la declaración.** A partir del día siguiente a la fecha del recibo en la sede de la entidad en la que se haya delegado la inscripción, esta entidad dispondrá de un término máximo de 15 días hábiles, para valorar la información de que disponga junto con la declaración, a efecto de realizar la inscripción o no en el registro de quien alega la condición de desplazado.”

¹¹⁸ M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

¹¹⁹ Véase, entre otras, las Sentencias T-517 de 2014 y T-067 de 2013.

vulnerabilidad en la que se encuentra, se enfrenta a diferentes barreras que le impiden ejercer los derechos que el ordenamiento jurídico ha previsto a su favor.

No sobra mencionar que uno de los principales problemas que surgen al momento de la inscripción en el RUV es el relativo al *subregistro*, fenómeno que responde a la diferencia que resulta entre el número de personas que presentan su declaración como desplazadas y las que efectivamente son objeto de registro, frente a aquellas que no declaran su condición por desconocimiento o miedo¹²⁰; o porque pese a que informan lo ocurrido, las autoridades omiten adoptar las medidas a su cargo para, al menos, permitirles adelantar el proceso de registro y verificación, en los términos que se prevén en la ley.

3.5. Caso concreto

3.5.1. En el presente caso, los señores Manuel Bellio Blanquicett, Agustín Leal Leal, Solano Torres Rodríguez, Efraín Caraballo Herrera, Horacio González Torres, Nelson Aguilar Herrera, Ariel Gómez Ortega, Isidoro Leal Leal, Dionel Leal Herrera y Ángel Ortega Arzuza, actuando en nombre propio y en defensa de aproximadamente 38 familias, pusieron en conocimiento del Defensor del Pueblo, Regional Bolívar, a través de una comunicación escrita de fecha 1º de julio de 2010, que venían siendo afectados en el goce y disfrute de unas tierras ancestrales que consideran como suyas denominadas “*Villa Chimá*”, a partir de la ejecución de maniobras que califican como fraudulentas, por parte de quienes alegan ser dueños del predio llamado Playa Bonita. Dentro de las alegaciones realizadas, si bien admiten la existencia de un proceso policivo iniciado en su contra, en el que denuncian excesos por parte de las autoridades de policía (ESMAD de Cartagena y Comando de la Subestación del corregimiento de Arroyo de Piedra), también alegan que fueron hostigados por grupos paramilitares, teniendo que abandonar forzosamente el predio que habitaban y del cual derivaban su sustento, hechos que tuvieron ocasión los días 22, 23 y 30 de junio de 2010.

A raíz de esta comunicación, el citado Defensor del Pueblo dirigió oficios, con fecha 2 de julio de 2010, a la Directora Seccional de Fiscalías de Cartagena, al Comandante de la Policía Metropolitana de dicha ciudad, a la Secretaria del Interior del Distrito en mención y al Director de Orden Público del Ministerio del Interior¹²¹, mediante los cuales solicitó ordenar –a quien correspondiera– abrir una investigación por las posibles violaciones a los derechos humanos ocurridas en el predio “*Villa Chimá*”, a raíz de la expulsión a la fuerza de más de 38 familias¹²².

¹²⁰ Sentencia T-605 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹²¹ Hoy en día Subdirección para la Seguridad y Convivencia Ciudadana.

¹²² Folios 8 a 13, cuaderno de primera instancia. El Defensor del Pueblo Regional Bolívar anuncia anexas a los oficios copia de la comunicación suscrita por Luis Alfonso Leal González, Orlando Aguilar Herrera, Guillermo Ortega Rodríguez y Johon Jairo Pérez González, campesinos del corregimiento de Punta Canoa que denuncian acciones violentas cometidas en contra de 38 familias que venían usufructuando el predio “*Chimá*”, durante los días 22, 23 y 30 de junio de 2010, cometidas, al parecer, por miembros de la Policía Nacional, del ESMAD y un grupo de paramilitares.

Estas mismas autoridades a las que el Defensor Regional trasladó la queja, son las que se encuentran demandadas en la presente acción de tutela. Así las cosas, como se advirtió en el acápite de antecedentes, durante el trámite de instancia, la **Directora Seccional de Fiscalías de Cartagena** informó que sí había recibido la comunicación del Defensor, en la que se relataban las denuncias por violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, de parte de cuatro campesinos de Punta Canoa. Sin embargo, la Coordinadora de la Oficina de Asignaciones mencionó que el oficio del Defensor iba sin el anexo de la solicitud ciudadana y que no se logró ubicar ninguna investigación con la información suministrada. A pesar de ello, la **Directora** manifestó que había dado traslado del oficio del juez de tutela en el que se admitió la demanda que dio origen a este proceso a la Jefe de la Oficina de Asignaciones del Distrito de Cartagena, para que determinara los alcances penales en relación con la presunta amenaza de la fueron víctimas los accionantes por parte de los grupos paramilitares. En concreto, se verificaría si existía alguna investigación respecto de esos hechos o, en caso contrario, se asignaría un fiscal para ello¹²³.

La **Secretaria del Interior y Convivencia Ciudadana de Cartagena** manifestó, en cambio, que no recibió –en ningún momento– escrito proveniente de la Defensoría del Pueblo. En todo caso, señaló que los accionantes no habían demostrado ostentar la calidad de desplazados, ya que esta condición no se adquiría por autodenominación, sino que debía agotarse un trámite previo que iniciaba con una declaración ante el Ministerio Público, dentro del año siguiente al desplazamiento¹²⁴.

Por otra parte, el **Comandante de la Policía Metropolitana de Cartagena** no hizo alusión alguna a la comunicación del Defensor del Pueblo. Defendió la intervención del ESMAD y de los miembros de la Subestación de Policía de Arroyo de Piedra en el predio “*Playa Bonita*”, entre los días 20 a 26 de junio de 2010, como garantes del amparo policivo por perturbación a la posesión que había proferido –años atrás– el Inspector de Policía del Corregimiento de Arroyo de Piedra, en favor de la Sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A¹²⁵.

El **Director de Orden Público del Ministerio del Interior** guardó silencio durante todo el curso de la presente acción. Al contrario de la **Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional** (Acción Social), la cual (a) informó erróneamente respecto de la inscripción en el RUPD del señor Manuel Bellio Blanquicett, al confundir su identidad con otra persona; (b) guardó silencio frente a los señores Solano Torres Rodríguez, Ariel Gómez Ortega, Nelson Aguilar Herrera, Isidoro Leal Leal, Dionel Leal Herrera y Ángel Ortega Arzuza; y tan sólo (c) manifestó que los accionantes Agustín Leal Leal,

¹²³ Escrito de 19 de julio de 2010, Folios 72 a 83, cuaderno de primera instancia.

¹²⁴ Escrito de 19 de julio de 2010, folios 101 y 102, cuaderno de primera instancia.

¹²⁵ Escrito de 21 de julio de 2010, folios 91 a 100, cuaderno de primera instancia. En comunicación de 20 de agosto de 2010, el Comandante de la Subestación de Policía de Arroyo de Piedra indicó al juez de instancia que los hechos expuestos por los accionantes no correspondían a la realidad, en la medida en que las actuaciones desarrolladas por el comando habían sido producto de órdenes del Inspector de Policía del corregimiento Arroyo de Piedra. Además, afirmó que en el inmueble no hubo presencia de paramilitares armados. Folios 233 y 234, cuaderno de primera instancia.

Horacio González Torres y Efraín Caraballo Herrera no se encontraban en dicho registro como declarantes o como miembros de un grupo familiar declarado.

Por otro lado, el **Inspector de Policía de Arroyo de Piedra** hizo mención al amparo policivo proferido por la inspección, en el año 2006, en favor de la Sociedad Inmobiliaria Playa Bonita S.A., y señaló que este, a pesar de haber sido cuestionado por vía de tutela, había quedado en firme por decisión de segunda instancia, al no haber sido seleccionada por la Corte Constitucional para revisión. Agregó que había procesos penales contra los accionantes por los mismos hechos que motivaron el proceso policivo. Incluso, señaló que la Fiscal 1 de Cartagena, mediante oficio del 26 de julio de 2010, le solicitó seguir brindando apoyo a la Sociedad Inmobiliaria, previendo cualquier acto ilegal de perturbación en el inmueble¹²⁶.

La **Coordinadora de la Unidad Local de Fiscalías de Cartagena** remitió respuesta de la Fiscal Delegada ante los Jueces Penales del Circuito Especializado, en la que indicó que el proceso penal iniciado de oficio por los hechos de esta tutela¹²⁷, *“estuvo asignado a la Fiscalía 1º Especializada, pero [que] con la creación de la Unidad Nacional de Asuntos Humanitarios (...) fue reasignada a la Fiscalía 1º Especializada de la mencionada Unidad”*.¹²⁸

Recientemente, con ocasión de los requerimientos realizados por la Corte, a través de Auto del 25 de mayo de 2018¹²⁹, la **Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)** informó que no se encontró inscripción alguna por desplazamiento forzado u otro hecho victimizante a favor de los accionantes en el Registro Único de Víctimas (RUV). Tampoco se halló a la comunidad afrocolombiana de *“Villa Chimá”*, corregimiento de Punta Canoa, como sujeto colectivo, incluida en el RUV, precisando que, en este último evento, se requiere adelantar el trámite respectivo de declaración ante el Ministerio Público, en los términos del Decreto 1084 de 2015¹³⁰.

Por último, el **Fiscal 146 Especializado de la Dirección Especializada contra las Violaciones a los Derechos Humanos (DECVDH)** señaló que en esa fiscalía se encuentra en estudio la actuación penal iniciada de oficio por los hechos de esta tutela¹³¹, pero *“que solo hasta el día 27 de junio de 2018 fue puesta a estudio del despacho, a efectos de decidir si es menester el acopio de más evidencias relevantes o [cabe adoptar una decisión de] archivo (art. 79 de la Ley 906 de 2004)”*.¹³²

3.5.2. Como se evidencia del resumen de actuaciones realizadas, este Tribunal observa que, en el presente caso, a la fecha, los accionantes y sus familias no han recibido por parte de las autoridades públicas competentes la orientación, asesoría, valoración y definición de su condición o no de desplazados, por los

¹²⁶ Folios 411, 412 y 413, tercer cuaderno de revisión.

¹²⁷ Bajo el radicado número 130016001128201008931.

¹²⁸ Oficio de 20 de mayo de 2011, folios 363 y 364, segundo cuaderno de revisión.

¹²⁹ Folios 18 a 20, cuarto cuaderno de revisión.

¹³⁰ Comunicación de 31 de mayo de 2018, folios 21 a 23, cuarto cuaderno de revisión.

¹³¹ Bajo el radicado número 130016001128201008931.

¹³² Correo electrónico de 30 de junio de 2018, folios 200 a 204, cuarto cuaderno de revisión.

hechos ocurridos en el predio “Playa Bonita”, en especial, entre los días 20 a 30 de junio de 2010, a partir de los hostigamientos que denuncian, incluso, según afirman, con la participación de grupos paramilitares.

En este orden de ideas, se advierte que la Defensoría del Pueblo tramitó la queja efectuando el traslado de la misma a las autoridades competentes para la protección y atención de la población desplazada y la investigación del delito de desplazamiento forzado. Sin embargo, durante el trámite de esta acción, (i) se conoció que una entidad no habían recibido la comunicación de la citada autoridad del Ministerio Público (como ocurrió con la Secretaria del Interior del Distrito de Cartagena); o (ii) que sí la había recibido, pero no había logrado ubicar ninguna investigación con la información suministrada (como sucedió con la Directora Seccional de Fiscalías de Cartagena); (iii) mientras que, el resto de entidades, omitieron pronunciarse al respecto (el Comandante de la Policía Metropolitana de Cartagena) o tan solo guardaron silencio (el Director de Orden Público del Ministerio del Interior).

Más allá de comunicar la queja, pese al conocimiento de los hechos alegados por los accionantes, la Defensoría no efectuó ninguna acción que condujera a que ellos y sus familias presentaran declaración por los presuntos hechos de desplazamiento forzado en los términos de la Ley 387 de 1997 –que era la vigente para la época–, lo que impidió que Acción Social valorara la posibilidad de incluirlos o no en el RUPD, tal y como lo solicitan en la acción de amparo. Dicha decisión, se fundamentó en considerar que, “*al parecer*”¹³³, la denuncia formulada se relacionaba con una diligencia de desalojo por ocupación de hecho, desconociendo que, en virtud del principio de buena fe y atendiendo a la presunción de veracidad de lo afirmado, era su deber orientar y acompañar la formulación de la declaración necesaria para que se pudiese adelantar el proceso de registro y verificación de los hechos alegados, sobre todo cuando en ellos se invocaba la vulneración de DDHH y del DIH por unos campesinos y sus familias.

Debe recordarse que a la Defensoría del Pueblo le fue asignado, por mandato constitucional, el rol de velar por la promoción y protección de los derechos humanos (CP art. 282). Para ello, entre otras funciones, debe “*orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado*”¹³⁴. En relación con las víctimas de desplazamiento forzado, la citada Ley 387 de 1997, en el artículo 20, establece que corresponde al Ministerio Público –del cual hace parte la Defensoría del Pueblo– la guarda y promoción de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario de esta población¹³⁵. El artículo 27, por su

¹³³ Folio 53, primer cuaderno de revisión.

¹³⁴ Constitución Política, artículo 282, numeral 1.

¹³⁵ “**Artículo 20.- Del Ministerio Público.** Corresponde al Ministerio Público y a sus oficinas regionales y seccionales la guarda y promoción de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario de la población víctima del desplazamiento forzado, así como el control del estricto cumplimiento de las obligaciones asignadas a cada institución en el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada. Las autoridades municipales deberán informar, de manera inmediata, al representante del Ministerio Público correspondiente, sobre la ocurrencia del desplazamiento sobre la ocurrencia de eventos que puedan generarlo.”

parte, señala que la víctima de desplazamiento forzado puede informar de los hechos a cualquier entidad del Ministerio Público, a fin de que se adelanten las acciones judiciales y/o administrativas pertinentes¹³⁶. Paralelamente, como ya se explicó, en vigencia del RUPD, la citada autoridad era una de las entidades receptoras de la declaración de hechos constitutivos de desplazamiento¹³⁷.

Más adelante, la Ley 975 de 2005¹³⁸ –Ley de Justicia y Paz– asignó a la Defensoría del Pueblo la responsabilidad de asistir a las víctimas en el ejercicio de sus derechos, conforme a lo dispuesto en dicha ley¹³⁹. Posteriormente, la Ley 1448 de 2011 estableció su intervención en el proceso de reparación y restablecimiento de derechos de las víctimas del conflicto armado interno. En consecuencia, se le asignaron funciones en relación con la recepción de declaraciones¹⁴⁰, el acompañamiento frente a las decisiones de no inclusión en el RUV¹⁴¹, la orientación en el trámite de restitución de tierras¹⁴² y la asistencia judicial¹⁴³.

Lo ocurrido, en general, demuestra la ausencia de una labor activa por parte de la citada autoridad dirigida a que esta población tenga la posibilidad de ejercer

¹³⁶ “**Artículo 27.- De la perturbación de la posesión.** La perturbación de la posesión o abandono del bien mueble o inmueble, con motivo de una situación de violencia que obliga al desplazamiento forzado del poseedor, no interrumpirá el término de prescripción a su favor. // El poseedor interrumpido en el ejercicio de su derecho informará del hecho del desplazamiento a la Personería Municipal, Defensoría del Pueblo, Procuraduría Agraria, o a cualquier entidad del Ministerio Público, a fin de que se adelanten las acciones judiciales y/o administrativas a que haya lugar.”

¹³⁷ Artículo 32, numeral 2 de la Ley 387 de 1997 y artículo 2 del Decreto 2569 de 2000.

¹³⁸ “Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”.

¹³⁹ “**Artículo 34. Defensoría pública.** El Estado garantizará a imputados, acusados y condenados el ejercicio del derecho de defensa, mediante los mecanismos de la Defensoría Pública y en los términos señalados en la ley. // La Defensoría del Pueblo asistirá a las víctimas en el ejercicio de sus derechos y en el marco de la ley.” En cumplimiento de este mandato, la citada autoridad profirió la Resolución No. 438 de 2007, en la cual se establecen los procedimientos y actividades que deberán cumplir las defensorías regionales para desarrollar las labores relacionadas con la orientación general, la atención y el acompañamiento psicosocial a las víctimas, así como la representación extrajudicial y judicial de las mismas.

¹⁴⁰ “**Artículo 155. Solicitud de registro de las víctimas.** Las víctimas deberán presentar una declaración ante el Ministerio Público en un término de cuatro (4) años contados a partir de la promulgación de la presente ley para quienes hayan sido victimizadas con anterioridad a ese momento, y de dos (2) años contados a partir de la ocurrencia del hecho respecto de quienes lo sean con posterioridad a la vigencia de la ley, conforme a los requisitos que para tal efecto defina el Gobierno Nacional, y a través del instrumento que diseñe la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las víctimas, el cual será de uso obligatorio por las entidades que conforman el Ministerio Público (...)”

¹⁴¹ “**Artículo 157. Recursos contra la decisión del registro.** Contra la decisión que deniegue el registro, el solicitante podrá interponer el recurso de reposición ante el funcionario que tomó la decisión dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión. El solicitante podrá interponer el recurso de apelación ante el Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de que trata la presente Ley contra la decisión que resuelve el recurso de reposición dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta decisión. // Las entidades que componen el Ministerio Público podrán interponer los recursos de reposición ante el funcionario que tomó la decisión y en subsidio el de apelación ante el Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de que trata la presente ley contra la decisión que concede el registro, dentro de los cinco (5) días siguientes contados a partir de su comunicación. Igualmente, si el acto hubiere sido obtenido por medios ilegales, tales autoridades podrán solicitar, en cualquier tiempo, la revocatoria directa del acto para cuyo trámite no es necesario obtener el consentimiento del particular registrado.”

¹⁴² “**Artículo 74. Despojo y abandono forzado de tierras.** (...) El propietario o poseedor de tierras o explotador económico de un baldío, informará del hecho del desplazamiento a cualquiera de las siguientes entidades: la Personería Municipal, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría Agraria, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas o a la Procuraduría General de la Nación, a fin de que se adelanten las acciones a que haya lugar (...)”

¹⁴³ Ley 1448 de 2011, art. 43.

sus derechos de manera activa, sobre todo cuando se advierte que el resto de autoridades por distintas razones no conocieron de los hechos, o tienen limitada su actuación a una causa específica (como ocurre con la Fiscalía en materia penal) o requieren precisamente del registro como víctimas para poder actuar (lo que se alega, en general, por las entidades que tienen a su cargo la ejecución de las medidas de atención a su favor).

Así las cosas, frente a la pretensión dirigida obtener el registro en el RUPD (actualmente RUV), se advierte que a pesar de conocer los hechos invocados, la Defensoría no efectuó ninguna acción para formalizar una declaración que hubiese permitido adelantar el proceso de registro y verificación de los hechos declarados a cargo de Acción Social (hoy en día, por parte de la UARIV). Ello, sobre la base del cumplimiento de los deberes de asesoría, acompañamiento y gestión que le competen a la citada autoridad, conforme a los términos previstos en Constitución y la ley. De hecho, hasta la fecha, no existe un pronunciamiento por ninguna entidad competente que haya desvirtuado los hechos alegados por los accionantes, y que fundamentan la condición de desplazados que invocan, referente a los hostigamientos que dicen haber padecido y de la supuesta afectación en sus derechos, con ocasión de la intervención, según afirman, de un grupo armado ilegal.

Tal situación en el caso de la solicitud del registro de la calidad de víctima debe ser examinada en el **proceso de verificación** que dispone el ordenamiento jurídico (Ley 1448 de 2011, art. 156), cuyo trámite no puede ser desvirtuado, de plano por parte de la Defensoría, como ocurrió en el *sub-judice*, sobre todo cuando no se contaba con información suficiente para llegar a dicha conclusión, en la medida en que todavía se encuentra en curso la investigación sobre los hechos invocados, por parte de la Fiscalía General de la Nación.

En suma, a la fecha, los accionantes y los miembros de sus hogares no han recibido de parte de las autoridades públicas competentes la orientación, asesoría, valoración y definición de su condición de desplazados, por los hechos ocurridos en el predio “Playa Bonita”, en junio de 2010. En consecuencia, esta Sala tutelaré el derecho de los actores y sus familias a que su condición de víctimas de desplazamiento forzado sea objeto de definición por parte de las autoridades competentes, previo agotamiento del proceso de registro y de verificación de dicha condición, sujeto a la garantía del debido proceso y a los principios que rigen la función pública, en los términos previstos en esta providencia.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia proferida el 12 de octubre de 2010 por la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, que a su vez confirmó el fallo adoptado el 23 de agosto de 2010 por el Juzgado Octavo Civil del Circuito de la misma ciudad, en la causa instaurada por los señores Manuel Bellio Blanquicett y otros, en lo que respecta a la declaratoria de improcedencia de la acción de tutela, frente a la pretensión dirigida a obtener la restitución o reintegro del predio denominado “Chima” o “Villa Chimá”.

SEGUNDO.- TUTELAR el derecho de los accionantes y sus familias a que su condición de víctimas de desplazamiento forzado sea objeto de definición por parte de las autoridades competentes, en relación con la pretensión vinculada con la obtención de su inclusión en el Registro Único para la Población Desplazada (RUPD), ahora Registro Único de Víctimas (RUV).

TERCERO.- En virtud de lo dispuesto en el numeral anterior, **ORDENAR** a la Defensoría del Pueblo, Regional Bolívar, que en el marco de sus atribuciones constitucionales y legales, en el término máximo de diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, adopte las gestiones necesarias para entrar en contacto con los accionantes y sus familias, con el fin de precisar si están interesadas o no en presentar declaraciones como víctimas de desplazamiento forzado por los hechos objeto de la presente tutela. Una vez constatado dicho interés, en un plazo no superior a diez (10) días hábiles, deberá formalizar las declaraciones y remitirlas a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), con el propósito de que dicha autoridad proceda según lo previsto en el artículo 156 de la Ley 1448 de 2011 y demás disposiciones que resulten aplicables.

CUARTO.- Una vez ocurrido lo señalado en el numeral anterior, y si a ello hay lugar, **ADVERTIR** a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) que, en un término que no podrá superar el plazo de veinte (20) días hábiles, proceda a tramitar las declaraciones rendidas por los accionantes y sus familias ante la Defensoría del Pueblo, con miras a verificar los hechos de desplazamiento forzado u otras conductas victimizantes que allí se invoquen, según lo dispone el artículo 156 de la Ley 1448 de 2011 y demás disposiciones que resulten aplicables, y con base en lo anterior determinar si accede o no a la inscripción de los declarantes en el Registro Único de Víctimas (RUV), con sujeción a los principios que informan dicho procedimiento, los cuales son reiterados en esta providencia. Para el efecto, se deberá tener en cuenta los resultados (parciales o totales) de la investigación penal que se adelanta por los hechos narrados en esta tutela en la Fiscalía General de la Nación, bajo el radicado 130016001128201008391.

QUINTO.- ORDENAR a la Defensoría del Pueblo, Regional Bolívar, que una vez satisfecha la orden dispuesta en el numeral tercero, haga seguimiento al cumplimiento del resto de órdenes proferidas en esta sentencia.

SEXTO.- LEVANTAR la suspensión de términos decretada para decidir en el expediente de la referencia.

SEPTIMO.- Por Secretaría General, **LÍBRESE** la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General