

**ACCION DE REVISION - Nulidad de actos administrativos / ACTOS ADMINISTRATIVOS INCORA - Resolución resolvió proceso de deslinde / INCORA - Proceso de deslinde / PROCESO DE DESLINDE - De terrenos baldíos en Ríosucio Chocó / REVOCATORIA DE AUTO - Solicitada por Unión de Cultivadores de Palma de Aceite en el Urabá, al desconocerle personería jurídica para ser parte en proceso de delimitación de linderos / PROCESO DE DELIMITACION DE LINDEROS - Iniciado por Instituto Colombiano de Desarrollo Rural al adjudicar a Consejo Comunitario del Río Curvaradó terrenos baldíos / TERRENOS BALDIOS ADJUDICADOS A COMUNIDADES NEGRAS - A título de propiedad colectiva por demostrar ocupación del predio / TERRENOS BALDIOS ADJUDICADOS A COMUNIDADES NEGRAS - Ubicados en Municipio de Riosucio, Departamento del Chocó / REVOCATORIA DE AUTO - Por excluir del trámite de delimitación de linderos a la Unión de Cultivadores de Palma de Aceite en el Urabá**

El 22 de noviembre de 2000, mediante la resolución n.º 2809 expedida en esa fecha, el Instituto Colombiano de Reforma Agraria-INCORA adjudicó al Consejo Comunitario del Río Curvaradó, a título de propiedad colectiva, los terrenos baldíos ocupados por esa comunidad en el municipio de Riosucio, departamento del Chocó. (...) El 22 de marzo de 2006, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER expidió la resolución n.º 702, con el objeto de iniciar el procedimiento de deslinde de los terrenos adjudicados al Consejo Comunitario del Río Curvaradó (...) El 23 de agosto siguiente, la actora solicitó que se la tuviera como ocupante de buena fe de una parte de los territorios adjudicados al Consejo Comunitario del Río Curvaradó el 22 de noviembre de 2000, en razón de la explotación económica con cultivos de palma, que mantiene allí, desde 1999, respondiendo la demandada, el 20 de septiembre posterior, que esa solicitud sería objeto de decisión en el acto que pusiera fin al procedimiento iniciado. (...) El 6 de diciembre del mismo año, mediante la resolución n.º 2672 de esa fecha, la entidad demandada excluyó del trámite de delimitación en curso los terrenos de la actora, hasta tanto se concluyeran los procesos administrativos y judiciales iniciados contra la inscripción de esos predios en el registro (...) El 10 de septiembre de 2007, mediante la resolución n.º 2424 de esa fecha, la entidad demandada i) negó la solicitud de revocatoria y la oposición, presentadas por la actora y ii) decidió sobre el procedimiento de deslinde

**PRELACION DE FALLO - Decisión anticipada sin sujeción a orden cronológico por razones de trascendencia social y nacional / PRELACION DE FALLO – Por riesgo extraordinario de vulneración de derechos territoriales colectivos / VIOLACION DE DERECHOS TERRITORIALES - Procede la prelación de fallo**

Con auto del 28 de febrero de 2013, la Sala decidió fallar con prelación este asunto, por razones de trascendencia social y nacional, en consideración a las graves violaciones de derechos humanos que han padecido las comunidades afrodescendientes ubicadas en la cuenca del río Curvaradó, incluido “el riesgo extraordinario de vulneración de los derechos territoriales colectivos... por el desplazamiento forzado interno”, que han ameritado medidas especiales de protección por parte de la Corte Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos

**ACCION DE REVISION - Procedencia / PROCEDENCIA DE ACCION DE REVISION - Contra actos que deciden de fondo el procedimiento de deslinde / ACCION DE REVISION - No procede contra actos administrativos de adjudicación ni contra los que inician el proceso de deslinde / ACTOS ADMINISTRATIVOS DE ADJUDICACION - Procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho / ACCION DE REVISION EN PROCEDIMIENTO DE DESLINDE - Verifica legalidad de la decisión y si existe o no acreditación de la propiedad privada por parte del particular**

Habiendo dispuesto el ordenamiento acciones diferentes para controlar los actos relativos a la misma materia, esto es el reconocimiento de la propiedad colectiva a las comunidades étnicas, la acción de revisión procede exclusivamente para enjuiciar el acto que decide de fondo el deslinde, por razones que tienen que ver con la sujeción del procedimiento al ordenamiento. De donde no cabe que a través de la acción de revisión se controviertan los actos administrativos de adjudicación y los que inician el proceso de deslinde. (...) en cuanto la acción de que se trata se contrae a la revisión del acto que decide de fondo sobre el deslinde, resulta apenas lógico que la decisión judicial se limite a verificar que los aspectos relevantes de que debe dar cuenta el acto enjuiciado se sujetan al ordenamiento, esto es que i) el procedimiento adelantado, ii) el debate probatorio en orden a acreditar la propiedad privada, la identificación, ubicación, límites y iii) la decisión sobre el deslinde con fundamento en el procedimiento surtido y las pruebas aportadas, se ajustan al ordenamiento.

**COMUNIDADES NEGRAS - Régimen constitucional y legal / COMUNIDADES NEGRAS - Derecho a la propiedad colectiva garantizada por el Estado / ADJUDICACION DE TERRENOS BALDIOS A COMUNIDADES NEGRAS - A título de propiedad colectiva / PROCEDIMIENTO DE DESLINDE - Por Instituto Colombiano de Desarrollo Rural para demarcar y delimitar las tierras en pro de la eficacia de los derechos reconocidos a las comunidades afrodescendientes**

El Estado asumió los deberes específicos de i) reconocer a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan; ii) salvaguardarles el derecho a utilizar terrenos que no estén exclusivamente ocupados por ellos, pero a los que hayan tenido acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia; iii) “tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión” (...) el artículo transitorio 55 constitucional dispuso el reconocimiento de la propiedad colectiva a las Comunidades Negras, sobre las tierras baldías que han venido ocupando en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, en “...las áreas que habrá de demarcar la misma ley” (...) el procedimiento de deslinde, en tanto orientado a determinar o demarcar las tierras de propiedad de la comunidad afrodescendiente, debe servir fundamentalmente a la eficacia de los derechos reconocidos al amparo de los distintos instrumentos jurídicos de orden constitucional y legal. (...) el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER- “...podrá adelantar procedimientos de delimitación de las tierras de resguardo, o las adjudicadas a las comunidades negras, de las que pertenecieren a los particulares”.

**FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 55**

**PROCEDIMIENTO DE DESLINDE - Regulación legal / PROCEDIMIENTO DE DESLINDE – Inicia con providencia o acto administrativo que debe inscribirse en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos / PROCEDIMIENTO DE DESLINDE - Diligencia de inspección ocular, carga de la prueba sobre el particular y decisión mediante resolución**

En cuanto al procedimiento de deslinde se refiere, dispone la Ley 160 de 1994 que i) se inicie con una providencia o acto administrativo, que debe inscribirse en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos, mediante diligencia que tendrá prelación y surtirá efecto para los nuevos poseedores o adquirentes de derechos reales; ii) “[l]a solicitud, decreto y práctica de pruebase se ceñirán a lo dispuesto en los correspondientes Decretos Reglamentarios”; iii) se debe practicar una diligencia de inspección ocular con la intervención de peritos, si así lo solicitan los interesados y sufragan los gastos que

demande la diligencia, en caso contrario con funcionarios expertos de la entidad; iv) “[l]os dictámenes se rendirán con arreglo a los preceptos de esta Ley y del decreto reglamentario”; v) la carga de la prueba corresponde a los particulares y vi) el deslinde se define mediante resolución, susceptible del recurso de reposición, que debe inscribirse en el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria para efectos de publicidad ante terceros, una vez decidida la acción de revisión de que hubiere sido objeto

**FUENTE FORMAL:** LEY 160 DE 1994

**ACCION DE REVISION - No era la procedente para obtener la nulidad de acto administrativo por la Unión de Cultivadores de Palma de Aceite en el Urabá por no verificarse la presencia de terceros ocupantes en terreno adjudicado / ACCION DE REVISION - Improcedente por discutir incumplimiento de requisitos legales en procedimiento de adjudicación / IMPROCEDENCIA DE LA ACCION DE REVISION - Por versar sobre procedimiento de adjudicación y no de deslinde**

La actora procura la revisión y nulidad de las resoluciones demandadas, fundada en la violación de los artículos 10, literal e) y 15 de la Ley 70 de 1993; 20 numeral 5, literal b) y 34 del Decreto reglamentario 1745 de 1995, porque, a su juicio, esas normas exigen que la adjudicación de la propiedad colectiva esté precedida de la identificación de la tenencia de terrenos dentro del área, por parte de personas ajenas a la comunidad solicitante y el pago de las mejoras existentes. (...) los artículos 10, literal e) y 15 de la Ley 70 de 1993; 20 numeral 5, literal b) y 34 del Decreto 1745 de 1995, en cuya violación vienen fundadas las pretensiones de la actora, rigen lo atinente a la adjudicación de los terrenos a las comunidades afrodescendientes, sin ocuparse del procedimiento orientado a deslindarlos de aquellos de propiedad privada. (...) disponen esas normas que previamente a decidir sobre la adjudicación, se debe llevar a cabo una visita con el fin de verificar lo relativo a la presencia de ocupantes ajenos a la comunidad interesada. (...) huelga concluir la improcedencia de la acción ejercida para decidir lo relativo al cargo de violación de los artículos 10, literal e) y 15 de la Ley 70 de 1993; 20 numeral 5, literal b) y 34 del Decreto 1745 de 1995, en cuanto esas disposiciones rigen la adjudicación de los predios, en el caso concreto dispuesta en favor del Consejo Comunitario del Río Curvaradó mediante un acto distinto de los demandados, no enjuiciable a través de la acción de revisión

**FUENTE FORMAL:** LEY 70 DE 1993 - ARTICULO 10, LITERAL E / LEY 70 DE 1993 - ARTICULO 15 / DECRETO REGLAMENTARIO 1745 DE 1995 - ARTICULO 20, NUMERAL 5 / DECRETO REGLAMENTARIO 1745 DE 1995 - ARTICULO 34

**ACCION DE REVISION DE ACTO ADMINISTRATIVO - Por excluir a la actora de procedimiento de deslinde / ACCION DE REVISION - Por negarle personería jurídica a la Unión de Cultivadores de Palma de Aceite en el Urabá para ser parte en el proceso de deslinde / ACCION DE REVISION DE ACTO ADMINISTRATIVO QUE DIO INICIO A PROCEDIMIENTO DE DESLINDE - Improcedente por indebida escogencia de la acción / INDEBIDA ESCOGENTECIA DE LA ACCION - Actos administrativos que dan inicio a procedimiento de deslinde, deben demandarse a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho / EXCLUSION DE PREDIOS PARTICULARES EN PROCEDIMIENTO DE DESLINDE - Debió impugnarse en acto de inicio etapa correspondiente**

La actora también procura la revisión y nulidad de las resoluciones 2424 y 2921 de 2007, proferidas por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER para decidir de fondo el procedimiento de deslinde (...) en los hechos en que funda las pretensiones, la actora invoca los relativos a que, durante el trámite adelantado, la

entidad demandada expidió la resolución 2672 de 2006, para excluir del procedimiento de deslinde los predios de propiedad de la actora, por considerar que se trataba de una adquisición por aluvión "no declarada correctamente". (...) en cuanto con este último acto administrativo la entidad demandada decidió los recursos de reposición ejercidos contra la resolución 0702 de 2006, proferida por el INCODER para iniciar el procedimiento de deslinde, los reparos de la actora contra ese acto debieron formularse a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de que trata el numeral 8° del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo y dentro de la oportunidad prevista para el ejercicio de esa acción (...) no resulta posible que a través de la acción de revisión ejercida contra las resoluciones 2424 y 2921 de 2007, la Sala decida los cuestionamientos relativos a la decisión de excluir del deslinde los predios que el actor echa de menos, pues esa decisión la tomó la entidad demandada con el acto de inicio, no impugnado por la actora

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 128 - NUMERAL 8

**ADJUDICACION DE TIERRAS BALDIAS A COMUNIDADES NEGRAS - Por ocupación colectiva / ESTABLECIMIENTO DE CULTIVOS DE PALMA DE ACEITE - Reclamación de la Unión de Cultivadores de Palma de Aceite en el Urabá, posterior a la adjudicación del terreno baldío / SUSPENSION INMEDIATA DE EXPLOTACION DE TERRENOS ADJUDICADOS - Solicitada por comunidades negras al Gobierno Nacional por vulnerar su autonomía territorial / MEDIDAS CAUTELARES DE PROTECCION - Interpuestas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos / PROCEDIMIENTO DE DESLINDE DE TIERRAS ADJUDICADAS - Para establecer delimitación con predios de particulares / PROCEDIMIENTO DE DESLINDE DE TIERRAS ADJUDICADAS - Reconoció a la comunidad afrodescendiente la reivindicación de sus derechos e identidad cultural, social y económica**

Mediante la resolución n.º 2809 de 2000, el INCORA adjudicó "en calidad de TIERRAS DE LAS COMUNIDADES NEGRAS, los terrenos baldíos ocupados colectivamente por la comunidad negra organizada en el CONSEJO COMUNITARIO DEL RÍO CURVARADÓ", en una extensión de 46.084,50 hectáreas, en el municipio de Riosucio, sin incluir "...los predios rurales en los cuales se acredite propiedad privada conforme a las leyes 200 de 1936 y 160 de 1994"; ii) posteriormente, un grupo de empresarios -en el que se incluye a la actora en este proceso-, inició el establecimiento de cultivos de palma de aceite y ganadería en parte de los terrenos adjudicados, que los inversionistas aducen como de su propiedad privada, empero, reclamados como ancestrales por las comunidades afrodescendientes, que, además, denuncian sufrir la ruptura de su autonomía territorial, el sometimiento a un estado de dependencia y la disminución de la capacidad productiva, sustentada en sus prácticas tradicionales de producción, al punto que demandaron del Gobierno Nacional la suspensión inmediata de la explotación extensiva en la ocupación ilegal y obtuvieron medidas cautelares de protección, dispuestas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos-OEA, "actualmente vigentes"; (...) el Defensor del Pueblo expidió la resolución n.º 39, en la que da cuenta de la violación de los derechos humanos de que ha sido objeto la comunidad étnica adjudicataria, por el desplazamiento forzado y la explotación económica a gran escala de palma de aceite, ganadería y solicita al INCODER adelantar "el procedimiento de delimitación y deslinde de las tierras colectivas de las comunidades negras del Río Curvaradó de aquellas que pertenecieran a los particulares"; (...) el procedimiento de deslinde i) se enmarca dentro del proceso de reconocimiento de la comunidad afrodescendiente y la reivindicación de sus derechos e identidad cultural, social y económica, de conformidad con las disposiciones del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales

**FUENTE FORMAL:** CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO SOBRE PUEBLOS INDIGENAS Y TRIBALES

**VIOLACION AL DEBIDO PROCESO - Por error grave en dictamen pericial / DICTAMEN PERICIAL OBJETADO POR ERROR GRAVE - De Informe Técnico de Inspección Ocular por no incluir ocupación y explotación económica de la Unión de Cultivadores de Palma en predio adjudicado / OBJECION A DICTAMEN PERICIAL POR ERROR GRAVE - Presentada por la Unión de Cultivadores de Palma de Aceite en el Urabá / TRAMITE DE OBJECION POR ERROR GRAVE - Negado por Instituto Colombiano de Desarrollo Rural por versar sobre aspectos ajenos a la objeción / OBJECION POR ERROR GRAVE DE DICTAMEN PERICIAL - Debe discutirse derechos a la propiedad privada no a una supuesta explotación u ocupación económica / INSPECCION OCULAR - Acreditó no ser el actor propietario de parte del terreno adjudicado a comunidades negras / VIOLACION AL DEBIDO PROCESO - Inexistente por permitir a las partes ejercer sus derechos de defensa de acuerdo al régimen legal de adjudicación y delimitación de terrenos baldíos**

Resulta ostensiblemente impertinente la objeción por error grave formulada por la actora contra el informe técnico de la inspección ocular, en tanto orientada a cuestionar la prueba por no incluir aspectos ajenos a su objeto. Además de que la entidad demandada decidió no tramitar la objeción formulada, como correspondía en derecho, pues, si i) en la inspección adelantada se encontró que la actora no tiene predios de su propiedad dentro de los terrenos de propiedad colectiva adjudicada al Consejo Comunitario de Curvaradó y ii) la objeción se orienta a insistir en la inclusión de las ocupaciones y mejoras que no eran objeto de la prueba y no a controvertir la conclusión pericial, carecen de fundamento la objeción formulada y de interés legítimo la actora -o de personería como lo llamó la demandada-, para oponerse a la prueba y al deslinde, fundada en derechos distintos de la propiedad privada sobre parte de los predios adjudicados al Consejo Comunitario del Río Curvaradó, como lo decidió el INCODER, con sujeción al artículo 27 del Decreto 2663 de 1994. (...) los elementos probatorios analizados dan cuenta de que la actora ejerció sus derechos, en cuanto solicitó la práctica de pruebas, formuló la oposición, propuso la objeción por error grave e impugnó las decisiones dentro del trámite adelantado y no resulta posible concluir la violación del debido proceso por el hecho de haberse decidido esos asuntos en forma adversa a la interviniente

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 2663 DE 1994 - ARTICULO 27

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION TERCERA**

**SUBSECCION B**

**Consejero ponente: STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO**

Bogotá D.C., once (11) de abril de dos mil catorce (2014)

**Radicación número: 11001-03-26-000-2007-00083-00(34911)**

**Actor: UNION DE CULTIVADORES DE PALMA DE ACEITE EN EL URABA - URAPALMA S.A.**

**Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL**

**Referencia: ACCION DE REVISION - ACTOS DE ADJUDICACION**

Decide la Sala la acción ejercida por la sociedad Unión de Cultivadores de Palma de Aceite en el Urabá-URAPALMA S.A. para que sean revisadas y anuladas las resoluciones n.º 2424 y 2921 del 10 de septiembre y el 2 de noviembre de 2007, expedidas por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER con el objeto de deslindar las tierras de propiedad colectiva del Consejo Comunitario del Río Curvaradó, en el municipio de Riosucio, departamento del Chocó, fundada en que se le desconoció la calidad de ocupante de buena fe, con explotación económica continua, desde antes de la adjudicación dispuesta en favor de los titulares del deslinde decidido con los actos demandados.

## **I.ANTECEDENTES**

### **1. La demanda**

#### **1.1. Pretensiones**

La sociedad Unión de Cultivadores de Palma de Aceite en el Urabá-URAPALMA S.A. impetra en su favor las siguientes:

#### *PRETENSIONES*

*Se revise la resolución 2.424 de 10 de septiembre de 2007, por la cual se deslindaron las tierras de propiedad colectiva pertenecientes al Consejo Comunitario del Río Curvaradó, y la resolución 2.921 de 2 de noviembre de 2007, por la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la anterior, proferidas por el Subgerente de Ordenamiento Social de la Propiedad de INCODER, y, en consecuencia, se declare su nulidad, en cuanto se omitió la determinación de la presencia de terceros ocupantes en dichos territorios, la condición jurídica o las causas por las cuales adelantaban la explotación, el tiempo de permanencia en el inmueble y el área ocupada por cada uno de aquellos –fls. 7 y 8 c.p-.*

## **1.2. Hechos**

La actora funda las pretensiones en los siguientes hechos:

1.2.1. El 22 de noviembre de 2000, mediante la resolución n.º 2809 expedida en esa fecha, el Instituto Colombiano de Reforma Agraria-INCORA adjudicó al Consejo Comunitario del Río Curvaradó, a título de propiedad colectiva, los terrenos baldíos ocupados por esa comunidad en el municipio de Riosucio, departamento del Chocó.

1.2.2. El 22 de marzo de 2006, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER expidió la resolución n.º 702, con el objeto de iniciar el procedimiento de deslinde de los terrenos adjudicados al Consejo Comunitario del Río Curvaradó y notificar a la actora, en cuanto propietaria, poseedora u ocupante de unos inmuebles, ubicados en la región de Caño Claro, del municipio de Belén de Bajirá, que serían incluidos en la delimitación.

1.2.3. El 23 de agosto siguiente, la actora solicitó que se la tuviera como ocupante de buena fe de una parte de los territorios adjudicados al Consejo Comunitario del Río Curvaradó el 22 de noviembre de 2000, en razón de la explotación económica con cultivos de palma, que mantiene allí, desde 1999, respondiendo la demandada, el 20 de septiembre posterior, que esa solicitud sería objeto de decisión en el acto que pusiera fin al procedimiento iniciado.

1.2.4. La actora solicitó al Juzgado Primero Administrativo de Quibdó que dispusiera la práctica de dictámenes periciales, con citación y audiencia del INCODER y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para hacerlos valer como prueba anticipada en el procedimiento de deslinde en curso, con el objeto de demostrar que explotaba económicamente, con cultivos de palma desde 1999, de manera pública y pacífica parte de los terrenos adjudicados el 22 de noviembre de 2000 al Consejo Comunitario del Río Curvaradó, como dieron cuenta de ello los dictámenes periciales de noviembre de 2006.

1.2.5. El 6 de diciembre del mismo año, mediante la resolución n.º 2672 de esa fecha, la entidad demandada excluyó del trámite de delimitación en curso los terrenos de la actora, hasta tanto se concluyeran los procesos administrativos y judiciales iniciados contra la inscripción de esos predios en el registro, en tanto comprometidos en

un acto de desenglobe “de un área acrecida por el modo de la accesión... que no fue declarada correctamente” –fl. 3, c.p-.

1.2.6. “Dentro de la oportunidad para pedir pruebas en el trámite del procedimiento de deslinde”, la actora solicitó el traslado de la practicada anticipadamente por el Juzgado Primero Administrativo de Quibdó, que anexó con la solicitud, sin éxito, en cuanto la demandada, por auto del 20 de marzo de 2007, negó la solicitud “por tratarse de prueba anticipada y no de prueba trasladada de otro proceso, de conformidad con lo dispuesto en el capítulo IX y siguientes del Código de Procedimiento Civil” y dispuso que las aportadas serían «*evaluadas en su mérito legal en la oportunidad procesal pertinente*», lo que nunca sucedió» –fl. 5-. Con ese mismo auto, la demandada ordenó practicar una inspección para i) geo-referenciar 150 predios de propiedad privada “que conforman el citado Consejo Comunitario de Curvaradó” y ii) determinar su ubicación, área, linderos, topografía, la ocupación, explotación económica, tiempo de permanencia y demás circunstancias previstas en el artículo 25 del Decreto 2663 de 1994. Prueba esta que, a juicio de la actora, debía incluir los predios por ella ocupados.

1.2.7. La entidad demandada practicó la inspección con la intervención de peritos topógrafos, sin determinar la presencia de terceros ocupantes en el territorio colectivo, de que tratan las disposiciones de los artículos 12, 25, 28 y 29 del Decreto 2663 de 1994 y, por auto del 16 de agosto de 2007, decidió “...desconocerle personería a la sociedad URAPALMA para ser parte en el proceso” y abstenerse de tramitar la objeción por error grave que formulara la actora al dictamen pericial, por no incluir la explotación económica que esta mantenía en los predios adjudicados.

1.2.8. La sociedad Unión de Cultivadores de Palma de Aceite en el Urabá-URAPALMA S.A solicitó a la demandada revocar el auto del 16 de agosto de 2007 con el que se la excluyó del proceso de delimitación y, fundada en la comunicación n.º 20061139265 emitida el 4 de junio de 2002 por la demandada para certificar que “en el área ubicada entre Caño Claro y Riosucio, donde se encuentran las plantaciones de palma de aceite de URAPALMA, no se adjudicaron colectivamente territorios a favor de comunidades negras” –fl. 7-, se opuso al deslinde.

1.2.9. El 10 de septiembre de 2007, mediante la resolución n.º 2424 de esa fecha, la entidad demandada i) negó la solicitud de revocatoria y la oposición, presentadas por la actora y ii) decidió sobre el procedimiento de deslinde, sin tener en cuenta que “los títulos de propiedad de URAPALMA siguen vigentes y su legalidad de



*presume*” –fl. 3, c.p.-.

1.2.10. El 2 de noviembre siguiente, la demandada expidió la resolución n.º 2921 negando, por improcedente, el recurso de reposición ejercido por la actora contra la decisión anterior.

### **1.3. Los cargos**

La actora aduce que al expedir las resoluciones demandadas, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER infringió (i) los artículos 10, literal e) y 15 de la Ley 70 de 1993, porque no tuvo en cuenta que la adjudicación de la propiedad colectiva a las comunidades negras debe estar precedida de la identificación de la tenencia de tierra dentro del área, por parte de personas ajenas a la comunidad solicitante y el pago de las mejoras existentes; (ii) las disposiciones de los artículos 20 numeral 5, literal b) y 34 del Decreto 1745 de 1995; 12, numeral 5; 25; 28, numeral 3 y 29, literales f) y g) del Decreto 2663 de 1994, en cuanto incumplió *“el deber de determinar la presencia de terceros ocupantes y todo lo atinente a tal ocupación, precisamente para establecer si se trata de ocupantes de buena fe”* y (iii) el debido proceso al que debió sujetarse el procedimiento de deslinde adelantado –fl. 10, c.p.-.

## **2. Trámite de primera instancia**

### **2.1. Admisión y contestación de la demanda**

La demanda fue admitida por auto del 31 de julio de 2008 y luego se fijó en lista por el término legal.

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER, actuando a través de apoderado, se opone a las pretensiones, acepta unos hechos y niega los demás. En su defensa aduce que, i) en cumplimiento de las disposiciones del artículo transitorio 55 constitucional, de la Ley 70 de 1993 y del Decreto reglamentario 1745 de 1995, el 22 de noviembre de 2000 el Instituto Colombiano de Reforma Agraria-INCORA expidió la resolución n.º 2809 para adjudicar *“...en calidad de tierras de las comunidades negras los terrenos baldíos ocupados colectivamente por las (...) organizas en el Consejo Comunitario del Río Curvaradó”*, en una extensión aproximada de 46.084 hectáreas en

el municipio de Riosucio, como da cuenta la inscripción de ese acto efectuada en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Quibdó; ii) expidió la resolución n.º 702 del 22 marzo de 2006 para iniciar el procedimiento de deslinde, en cuanto la adjudicación excluyó “...los predios rurales en los cuales se acredite propiedad privada conforme a las Leyes 200 de 1936 y 160 de 1994”, como lo prevén las disposiciones de los artículos 6º de la Ley 70 de 1993, 19 del Decreto 1745 de 1995 y, con ese propósito, dispuso la notificación “a todas las personas que alegaran la propiedad privada”; iii) con la resolución 2672 de 2006 resolvió múltiples reparos formulados contra el acto de inicio del trámite, dejando en claro que, en lo que se refiere a los predios adjudicados por el INCORA al señor Lino Antonio Díaz Almario mediante las resoluciones 4818 y 4822 de 1990, no se incluiría lo relativo a “una extensión de terreno superior a las 500 hectáreas”, que “supuestamente se anexó” por aluvión y fue desenglobada para transferirla a la actora, por ser de uso público el álveo de los ríos y contraria al ordenamiento la inscripción de los títulos otorgados sobre ese bien, como a la postre lo decidió la Superintendencia de Notariado y Registro al proferir la resolución n.º 6286 del 18 de septiembre de 2007, con la que revocó la inscripción de la transferencia del bien público efectuada en favor de la actora; iv) cumplió con el procedimiento dispuesto por el ordenamiento y practicó las pruebas pertinentes en orden a identificar los predios de propiedad privada, sin que al amparo de las disposiciones invocadas como violadas resulte válido que en esa actuación se decida sobre el derecho de propiedad privada o se incluyan terrenos de uso público, como los pretendidos por la actora y v) decidió sobre el deslinde de los bienes adjudicados al Consejo Comunitario del Río Curvaradó, pronunciándose, como correspondía en derecho, sobre las peticiones de la actora y 94 predios de propiedad privada, debidamente identificados por su cabida y linderos, como lo exigen las disposiciones cuya aplicación la actora echa de menos.

Seguidamente, el INCODER solicita a esta Corporación “rechazar la demanda”, en cuanto no encuentra procedente que, *so pretexto* de pedir la revisión de la resolución que decidió sobre el deslinde, la actora pretenda enjuiciar la legalidad de la resolución n.º 2809 de 2000, que decidió sobre la adjudicación y respecto de la cual no ejerció oportunamente la oposición, en los términos de los artículos 24 a 26 del Decreto 1745 de 1995; además de que en el *sub judice* “el demandante no está solicitando (...) revisar el procedimiento que terminó con la expedición de la Resolución No. 2424 de 2007, confirmada a través de la Resolución 2921 de noviembre de 2007” –fl. 145 c.p.-.

Finalmente, la demandada afirma que, en cuanto la actora funda sus pretensiones en la adquisición de derechos por el fenómeno del aluvión, “de imposible configuración

*jurídica al tenor de las normas del Código de Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente”, carece de “posición legítima” para demandar –fls. 140 a 145, c.p-.*

## **2.2. Alegatos de conclusión**

### **2.2.1. De la actora**

La Unión de Cultivadores de Palma de Aceite en el Urabá-URAPALMA S.A., actuando a través de apoderado judicial, sostiene que, en cuanto la demandada actuó de manera contraria al debido proceso y a los artículos 15 de la Ley 70 de 1993; 12, numeral 5; 25; 28, numeral 3; 29, literales f) y g) del Decreto 2663 de 1994 y 34 del Decreto 1745 de 1995, al negarse a i) practicar la inspección decretada con la finalidad de determinar *“si en las tierras que forman parte del territorio colectivo existen terceros ocupantes y, en caso afirmativo, las circunstancias propias de dicha ocupación”*; ii) valorar la prueba pericial practicada por el Juzgado Primero Administrativo de Quibdó; iii) reconocer la personería de la actora para continuar interviniendo en el proceso de deslinde; iv) dar trámite a la objeción por error grave formulada contra el dictamen pericial que omitió determinar lo relativo a la ocupación y explotación económica que mantiene la actora en parte del predio adjudicado; iv) reconocer el derecho que le asiste a la actora a continuar con la explotación de la tierra hasta cuando se le paguen las mejoras e v) incluir a los terceros ocupantes en la decisión sobre el deslinde, deben ser anuladas la resoluciones 2424 y 2921 de 2007, demandadas en este proceso –fls. 194 a 203, c.p-.

### **2.2.2. De la demandada**

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER, a través de apoderado, arguye la improcedencia de la acción, fundada en que los cargos de violación no procuran la revisión del procedimiento adelantado con el objeto de deslindar los predios adjudicados al Consejo Comunitario del Río Curvaradó de aquellos de propiedad privada, sino que se orientan a cuestionar la adjudicación efectuada mediante la resolución n.º 2809 de 2000.

Asimismo, reitera que a la actora no le asiste interés legítimo para demandar, en tanto ejerció la acción de revisión fundada en derechos de imposible reconocimiento

jurídico, puesto que pretende se le proteja la adquisición de terrenos formados por un aluvión y, por tanto, de uso público, al tenor de las disposiciones del Código de Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente –fls. 204 a 206, c.p-.

### **2.3. Concepto del Ministerio Público**

Para el señor Procurador delegado ante esta Corporación, las súplicas de la demanda deben negarse, en cuanto la actora no acreditó ser propietario de *“predios situados al interior del territorio titulado colectivamente”*, que debieran ser incluidos en el procedimiento de deslinde decidido con los actos demandados.

A juicio del ministerio, en tanto ejercida en procura de revisar y anular la resolución 2424 de 2007 expedida por el INCODER para deslindar *“los terrenos colectivos adjudicados”*, la acción es procedente, de conformidad con el artículo 33 del Decreto 2663 de 1994.

Asimismo, por considerar que i) con los actos demandados se deslindó el terreno adjudicado al Consejo Comunitario del Río Curvaradó de 94 predios, cuya propiedad privada y límites quedaron plenamente acreditados; ii) los terrenos sobre los que la actora alega el derecho real de dominio fueron excluidos del proceso de deslinde porque *“el traspaso no se hizo en legal forma”*, al punto que la Superintendencia de Notariado y Registro canceló *“...la inscripción de las escrituras públicas 092 de 24 mayo 2000 y 735 y 740 de octubre de 2002 que declaran las accesiones o formaciones de isla nueva que acceden a los predios inicialmente por el INCORA a Lino Antonio Díaz Almario, Sixto Pérez Díaz y Jeremías Durango Guisao en extensiones de 5.908, 4.207 y 2.603 hectáreas, aproximadamente”* por carecer de soporte técnico, el Ministerio público encuentra infundados los cargos de la demanda –fls. 207 a 217, c.p-.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

Conforme con el artículo 128 del Código Contencioso Administrativo, la Sala es competente para conocer, en única instancia, la demanda formulada por la sociedad

Unión de Cultivadores de Palma de Aceite en el Urabá-URAPALMA S.A., toda vez que se trata de un asunto promovido a través de la acción de revisión contra las resoluciones n.º 2424 y 2691 del 10 de septiembre y el 2 de noviembre de 2007, expedidas por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER para decidir de fondo el procedimiento de deslinde de los baldíos adjudicados en propiedad colectiva al Consejo Comunitario del Río Curvaradó, en el municipio de Riosucio, departamento del Chocó, iniciado con la resolución n.º 702 de 2006.

En igual sentido, el artículo 50 de la Ley 160 de 1994, vigente cuando se inició el procedimiento de deslinde *sub judice*<sup>1</sup>, dispone que contra la resolución que decide de fondo procede la acción de revisión ante esta Corporación, en única instancia, conforme a lo establecido en el numeral 9o. del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo, debiendo ser presentada la demanda dentro de los quince días siguientes a la fecha de ejecutoria del acto administrativo.

Con auto del 28 de febrero de 2013, la Sala decidió fallar con prelación este asunto, por razones de trascendencia social y nacional, en consideración a las graves violaciones de derechos humanos que han padecido las comunidades afrodescendientes ubicadas en la cuenca del río Curvaradó, incluido “*el riesgo extraordinario de vulneración de los derechos territoriales colectivos... por el desplazamiento forzado interno*”, que han ameritado medidas especiales de protección por parte de la Corte Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos –fls. 272 a 276, c.p-.

## **2. Legitimación y oportunidad**

Concurren a este proceso, la Unión de Cultivadores de Palma de Aceite en el Urabá-URAPALMA S.A., en calidad de interesada en el procedimiento de deslinde, en cuanto aduce habersele negado la personería para continuar vinculada desde la notificación del acto que dispuso el inicio del trámite y no haberse tenido en cuenta la condición de ocupante de buena fe, de parte de los terrenos objeto del procedimiento de deslinde y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER, para decidir sobre

---

<sup>1</sup> Derogada por el artículo 178 de la Ley 1152 del 25 de julio de 2007, que en su Capítulo II reguló lo relativo a la clarificación de la propiedad y el deslinde de tierras. Esta última ley fue declarada inexecutable por la Sentencia C-175 del 18 de marzo de 2009, con “*los efectos ordinarios previstos en el artículo 45 de la Ley 270/96 –Estatutaria de Administración de Justicia –, es decir, hacia futuro*”.

la revisión y nulidad de las resoluciones n.º 2424 y 2691 de 2007, en el ámbito del procedimiento de deslinde adelantado.

A juicio de la parte demandada, la Unión de Cultivadores de Palma de Aceite en el Urabá-URAPALMA S.A. carece de legitimación para reclamar la revisión de las resoluciones con las que se deslindó los terrenos del Consejo Comunitario del Río Curvaradó, en tanto funda sus reclamaciones en adquisiciones contrarias a las disposiciones del Código de Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, como quiera que pretende hacer valer las originadas en el desenglobe y transferencia en su favor de terrenos formados por accesiones, constituidas indebidamente.

Empero, a juicio de la Sala, en cuanto i) la acción de revisión no tiene como objeto decidir acerca del reconocimiento de derechos privados sobre los terrenos adjudicados en propiedad colectiva a las comunidades afrodescendientes y ii) los antecedentes administrativos dan cuenta de que la actora intervino en el proceso, al punto que los actos demandados contienen decisiones relativas a la oposición al deslinde y la solicitud de revocatoria por ella formuladas, a la demandante le asiste interés para demandar la revisión del procedimiento y las decisiones adoptadas con los actos enjuiciados en este proceso.

En lo que toca a la oportunidad en el ejercicio de la acción, se tiene que la demanda fue presentada el 13 de diciembre 2007, es decir, antes del vencimiento del término de los quince siguientes a la ejecutoria de los actos demandados, toda vez que la resolución n.º 2691 de 2007, expedida para rechazar el recurso de reposición ejercido por la actora contra la resolución n.º 2424, fue notificada el 22 de noviembre de ese año.

Habiéndose agotado el procedimiento ordinario que ordena el Código Contencioso Administrativo y sin que se observe causa de nulidad procesal, se proferirá sentencia para resolver el litigio.

### **3. Planteamiento del problema**

La actora sostiene la violación de los artículos (i) 10, literal e) y 15 de la Ley 70 de 1993; 20 numeral 5, literal b) y 34 del Decreto reglamentario 1745 de 1995, en cuanto esas normas exigen que antes de la adjudicación se identifique lo relativo a la tenencia por parte de personas ajenas a la comunidad solicitante y el pago de las mejoras

existentes y (ii) 12, numeral 5; 25; 28, numeral 3 y 29, literales f) y g) del Decreto 2663 de 1994 y del debido proceso, fundada en que en el curso del procedimiento adelantado, la demandada (ii.i) excluyó predios de su propiedad que debieron ser objeto del deslinde, por considerar que se trataba de una accesión por aluvión “no declarada correctamente”; (ii.ii) vinculó a la actora al procedimiento, pero le negó el ejercicio de sus derechos, en cuanto rechazó una prueba anticipada, practicada a instancias de URAPALMA S.A; se negó a tramitar la objeción que por error grave formuló al dictamen pericial; no admitió la oposición al deslinde y (ii.iii) decidió sin incluir a los terceros ocupantes. Mientras, la demandada sostiene que, en cuanto los cargos de violación se orientan a demostrar que se desconocieron derechos que la actora afirma tener sobre predios ubicados en los terrenos adjudicados con la resolución n.º 2809 de 2000, sin cuestionar el procedimiento de deslinde concluido con los actos demandados, la acción ejercida resulta improcedente.

Planteada la *litis* dentro de esos extremos, se ocupará la Sala de analizar el alcance de la acción ejercida, para luego decidir lo que corresponda sobre los cargos formulados contra las resoluciones demandadas, a condición de que el juicio promovido sea procedente para fallar de fondo esos asuntos.

#### **4. Procedimiento de deslinde y acción de revisión**

En el *sub judice* se promovió la acción prevista en el numeral 9º del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo, procurando la revisión y nulidad de las resoluciones expedidas por la demandada para deslindar los terrenos adjudicados a las Comunidades Negras<sup>2</sup> organizadas en el Consejo Comunitario del Río Curvaradó, de los predios cuya propiedad privada se acreditó en el procedimiento adelantado.

En relación con los predios que pueden ser objeto de propiedad colectiva de las comunidades afrodescendientes, el ordenamiento distingue entre los procedimientos administrativos orientados i) **a la adjudicación**, esto es a reconocer el derecho real y disponer su titulación, de conformidad con la Ley 70 de 1993, capítulo III y el Decreto reglamentario 1745 de 1995; ii) **al deslinde**, esto es la “*delimitación de las tierras*

---

<sup>2</sup> Expresión utilizada en el artículo transitorio 55 constitucional; definida por el artículo de la Ley 70 de 1993, como “...el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos” y declarada exequible por la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-253 de 2013; Magistrado ponente: Mauricio González Cuervo.

*adjudicadas a las comunidades negras*”, que debe adelantarse “...respecto de aquellos terrenos que pertenecieren al dominio privado de los particulares, para efectos de asegurar la protección de aquellos bienes y los derechos que sobre ellos tengan las comunidades respectivas, con arreglo a lo dispuesto en los Artículos 63 y 329 de la Constitución Política, las Leyes 21 de 1991 y 70 de 1993 y demás disposiciones que las complementen”, como está previsto en la Ley 160, capítulo X y el Decreto 2663 de 1994, capítulos IV, V y iii) **la clarificación de la propiedad**, cuyo objeto es definir “...la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, con el fin de determinar si han salido o no del dominio del Estado”, al tenor de lo dispuesto por esta última ley. Al punto que esos procedimientos pueden ser decididos de fondo mediante actos pasibles de acciones distintas, en los términos de los artículos 128 y 132 del Código Contencioso Administrativo, esto es las de nulidad contra la resolución de adjudicación de baldíos y de revisión “contra los actos... que decidan de fondo los procedimientos sobre clarificación, deslinde y recuperación de baldíos” –art. 128, num. 9º-.

Asimismo, es preciso tener en cuenta que los actos que “...inicien las diligencias administrativas de clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos” son susceptibles de la acción de nulidad y restablecimiento, al tenor del artículo 128, num. 8º, del Código Contencioso Administrativo.

Y resulta claro que, habiendo dispuesto el ordenamiento acciones diferentes para controlar los actos relativos a la misma materia, esto es el reconocimiento de la propiedad colectiva a las comunidades étnicas, la acción de revisión procede exclusivamente para enjuiciar el acto que decide de fondo el deslinde, por razones que tienen que ver con la sujeción del procedimiento al ordenamiento. De donde no cabe que a través de la acción de revisión se controviertan los actos administrativos de adjudicación y los que inician el proceso de deslinde.

Ahora, de conformidad con el Convenio n.º 169 “sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes” de la Organización Internacional del Trabajo, aprobado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991, el Estado se obligó a promover y garantizar la plena efectividad de los derechos de los pueblos “...cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones”, respetar su identidad, sus costumbres, tradiciones e instituciones –art. 2º- e impedir que se emplee fuerza o coerción violatorias de los derechos humanos y las libertades fundamentales–art. 3º-; para lo cual debe adoptar medidas especiales de



salvaguarda de las personas, instituciones, bienes, trabajo, culturas y el medio ambiente, tomando en consideración la libre autonomía y los problemas que los afectan, desde los ámbitos colectivo e individual –art. 4º-.

En ese marco jurídico, el Estado asumió los deberes específicos de i) reconocer a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan; ii) salvaguardarles el derecho a utilizar terrenos que no estén exclusivamente ocupados por ellos, pero a los que hayan tenido acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia; iii) *“tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión”* –se destaca- e iv) instituir los *“procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados”* –art. 14-.

Asimismo, el artículo transitorio 55 constitucional dispuso el reconocimiento de la propiedad colectiva a las Comunidades Negras, sobre las tierras baldías que han venido ocupando en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, en *“...las áreas que habrá de demarcar la misma ley”* –se destaca-.

De donde el procedimiento de deslinde, en tanto orientado a determinar o demarcar las tierras de propiedad de la comunidad afrodescendiente, debe servir fundamentalmente a la eficacia de los derechos reconocidos al amparo de los distintos instrumentos jurídicos de orden constitucional y legal.

En ese sentido, señalan la Ley 160 –arts. 12 y 48- y el Decreto reglamentario 2663 de 1994 –art. 34- que para asegurar la protección de los bienes y derechos de la comunidad afrodescendiente, con arreglo a los artículos 63 y 329 constitucionales y a las Leyes 21 de 1991 y 70 de 1993, el INCORA -actualmente el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER<sup>3</sup>- *“...podrá adelantar procedimientos de delimitación de las*

---

<sup>3</sup> El Decreto 1292 de 2003 suprimió el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural y mediante el Decreto ley 1300 del mismo año se creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER, como *“una entidad de Desarrollo Agropecuario y Rural que cumpla con los objetivos de las entidades suprimidas”*. Al efecto, dispuso el artículo 24 de este último Decreto, que *“[t]odas las referencias que hagan las disposiciones legales vigentes al Instituto Colombiano de Reforma Agraria, Incora... deben entenderse referidas al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder”*. Asimismo, el Decreto 3759 de 2009 atribuye al INCODER la competencia para adelantar los procesos de deslinde de los predios de propiedad colectiva de las Comunidades Negras.

*tierras de resguardo, o las adjudicadas a las comunidades negras, de las que pertenecieren a los particulares”.*

En cuanto al procedimiento de deslinde se refiere, dispone la Ley 160 de 1994 que i) se inicie con una providencia o acto administrativo, que debe inscribirse en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos, mediante diligencia que tendrá prelación y surtirá efecto para los nuevos poseedores o adquirentes de derechos reales; ii) *“[!]a solicitud, decreto y práctica de pruebas se ceñirán a lo dispuesto en los correspondientes Decretos Reglamentarios”*; iii) se debe practicar una diligencia de inspección ocular con la intervención de peritos, si así lo solicitan los interesados y sufragan los gastos que demande la diligencia, en caso contrario con funcionarios expertos de la entidad; iv) *“[!]os dictámenes se rendirán con arreglo a los preceptos de esta Ley y del decreto reglamentario”*; v) la carga de la prueba corresponde a los particulares y vi) el deslinde se define mediante resolución, susceptible del recurso de reposición, que debe inscribirse en el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria para efectos de publicidad ante terceros, una vez decidida la acción de revisión de que hubiere sido objeto –arts. 49 y 50-.

Y el Decreto 2663 de 1994, en sus artículos 19 a 33, contiene las disposiciones reglamentarias que deben aplicarse en materia de solicitud, decreto y práctica de pruebas, en particular la inspección ocular que corresponde al INCODER adelantar con intervención de peritos, a fin de identificar y establecer los límites de los predios de propiedad privada que deben deslindarse de los terrenos de la comunidad afrodescendiente.

De acuerdo con la citada Ley 160 de 1994, la acción de revisión procede contra la resolución que decida de fondo el procedimiento, *“ante el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, en única instancia, conforme a lo establecido en el numeral 9o. del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo... dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de ejecutoria del acto administrativo correspondiente”* –art. 50-.

Ahora, en cuanto la acción de que se trata se contrae a la revisión del acto que decide de fondo sobre el deslinde, resulta apenas lógico que la decisión judicial se limite a verificar que los aspectos relevantes de que debe dar cuenta el acto enjuiciado se sujetan al ordenamiento, esto es que i) el procedimiento adelantado, ii) el debate probatorio en orden a acreditar la propiedad privada, la identificación, ubicación, límites

y iii) la decisión sobre el deslinde con fundamento en el procedimiento surtido y las pruebas aportadas, se ajustan al ordenamiento.

Y siendo distintos los términos de caducidad -4 meses para la nulidad con restablecimiento y 15 días en el caso de la revisión-, la decisión administrativa que decide de fondo sobre el deslinde no revive la acción de nulidad y restablecimiento contra los actos de adjudicación y los que iniciaron el procedimiento de delimitación, como tampoco resulta posible, en razón del objeto, controlar la legalidad de estos dos últimos tipos de decisiones a través de la acción de revisión de la resolución expedida para decidir el proceso de deslinde.

#### **5.1. La acción, en tanto ejercida para controvertir asuntos relativos a la adjudicación, es improcedente**

En el caso que ocupa la atención de la Sala, la actora procura la revisión y nulidad de las resoluciones demandadas, fundada en la violación de los artículos 10, literal e) y 15 de la Ley 70 de 1993; 20 numeral 5, literal b) y 34 del Decreto reglamentario 1745 de 1995, porque, a su juicio, esas normas exigen que la adjudicación de la propiedad colectiva esté precedida de la identificación de la tenencia de terrenos dentro del área, por parte de personas ajenas a la comunidad solicitante y el pago de las mejoras existentes.

En efecto, la actora invoca las normas vulneradas y el concepto de la violación, en estos términos:

*Fueron violados, especialmente, los artículos 10, literal e), y 15 de la Ley 70 de 1993, «por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política», los artículos 20, numeral 5, literal b), y 34 del Decreto 1745 de 1995, «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», y los artículos 12, numeral 5; 25; 28, numeral 3, y 29, literales f) y g), del decreto 2663 de 1994 «por el cual se reglamentan los capítulos X y XIV de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a los procedimientos de [...] delimitación o deslinde de tierras del dominio de la Nación y los relacionados con [...] las tierras de las comunidades negras».*

*Por disposición del artículo transitorio 55 de la Constitución, el Estado colombiano asumió la obligación de adjudicar a las comunidades negras las tierras baldías que han venido ocupando en la Cuenca del Pacífico.*

*En cumplimiento del mandato constitucional, el Congreso expidió la Ley 70 de 1993 que fue reglamentada por el decreto 1745 de 1995. Según lo establecido en el artículo 20, numeral 5, literal b), en la solicitud de titulación colectiva de tierras de las comunidades negras, la respectiva comunidad debe indicar, entre otros aspectos, la tenencia de la tierra dentro del área solicitada, señalando las formas de tenencia de personas ajenas a la misma. Y de acuerdo con lo establecido en el artículo 34 del mismo decreto, «las ocupaciones que se adelanten por personas no pertenecientes al grupo étnico negro sobre las tierras adjudicadas en propiedad colectiva a las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993, no darán derecho al interesado para obtener la titulación ni el reconocimiento de mejoras y para todos los efectos legales se considerará como poseedor de mala fe». Por el contrario, aquellas ocupaciones que se hubieren adelantado por personas ajenas al grupo étnico antes de la adjudicación colectiva, darán lugar a que los poseedores sean considerados poseedores de buena fe, como hubo de explicar el Concejo (sic) de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, en concepto de 24 de agosto de 2006 –rendido a solicitud del señor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, para este asunto-, «si la ocupación por personas no integrantes de la comunidad negra empezó con anterioridad a la fecha de ejecutoria del acto administrativo de adjudicación, se presume que tales ocupantes son de buena fe y, en consecuencia, se les debe reconocer el valor de las mejoras» –radicación 11001-03-06-000-2006-00082-00-.*

*Resulta entonces, que personas de otros grupos étnicos que estuvieran ocupando territorios antes de la titulación colectiva a favor de las comunidades negras, han de ser consideradas ocupantes de buena fe y tienen derecho a permanecer en explotación de la tierra hasta tanto se les reconozca y pague el valor de las mejoras establecidas.*

*En atención a dicha consideración, esto es, que la ocupación es de buena o la mala fe, según se hubiera iniciado antes o después de la titulación colectiva, se torna relevante entonces, determinar dentro del procedimiento de delimitación de deslinde de los territorios colectivos de las comunidades negras, la presencia de terceros ocupantes, la condición jurídica o las causas por las cuales adelantan la explotación, el tiempo de permanencia en el inmueble y el área ocupada por cada uno de aquellos.*

*La sociedad URAPALMA, además de ser titular del derecho de dominio sobre inmuebles colindantes con las tierras de comunidades negras, es ocupante de buena fe de terrenos que posteriormente fueron adjudicados colectivamente a esas comunidades y sobre los mismos ha establecido cultivos de palma de aceite, lo que ha significado una cuantiosa inversión. Por ello, aunque sus títulos de propiedad continúan vigentes, URAPALMA solicitó a INCODER que determinara su presencia en la zona, que estima su tiempo de permanencia y el tipo de explotación económica que desarrollaba. Así lo hizo con base en lo dispuesto en los artículos 12, numeral 5; 25; 28, numeral 3, y 29, literales f) y g), del decreto 2663 de 1994, que establecen el deber de determinar la presencia de terceros*

*ocupantes y todo lo atinente a tal ocupación, precisamente por establecer si se trata de ocupantes de buena fe.*

*Es manifiesta, entonces, la nulidad de la actuación de INCODER en el procedimiento de deslinde de los territorios colectivos adjudicados a las comunidades negras organizadas en el Consejo Comunitario del Río Curvaradó, porque él omitió el cumplimiento de tales disposiciones –fls. 9 y 10, c.p-.*

Observa la Sala que los artículos 10, literal e) y 15 de la Ley 70 de 1993; 20 numeral 5, literal b) y 34 del Decreto 1745 de 1995, en cuya violación vienen fundadas las pretensiones de la actora, rigen lo atinente a la adjudicación de los terrenos a las comunidades afrodescendientes, sin ocuparse del procedimiento orientado a deslindarlos de aquellos de propiedad privada.

En efecto, disponen esas normas que previamente a decidir sobre la adjudicación, se debe llevar a cabo una visita con el fin de verificar lo relativo a la presencia de ocupantes ajenos a la comunidad interesada.

Así, la Ley 70 de 1993, capítulo II -artículos 4º a 18-, regula el procedimiento para reconocer la propiedad colectiva a las comunidades afrodescendientes, disponiendo en los artículos 8º y 10, literal e), este último invocado por la demandante como vulnerado con los actos demandados, lo relativo a la identificación de los terrenos ocupados por parte de personas no pertenecientes a la comunidad solicitante –se destaca-:

**ARTICULO 8. Para los efectos de la adjudicación de que trata el artículo 4o., cada comunidad presentará la respectiva solicitud al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria Incora. Este podrá iniciar de oficio la adjudicación.**

*Una comisión integrada por el Incora, el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" y el Inderena o la entidad que haga sus veces realizará, previo informe del Consejo Comunitario, una evaluación técnica de las solicitudes y determinará los límites del área que será otorgada mediante el título de propiedad colectiva.*

**ARTICULO 10. Radicada la solicitud el gerente regional respectivo ordenará una visita a la comunidad negra interesada, la cual no podrá exceder de sesenta días contados a partir de la radicación de la solicitud. La resolución que ordena la visita se le notificará al grupo negro interesado, a la organización respectiva y al procurador delegado para asuntos agrarios.**

*De la visita practicada se levantará un acta que contenga los siguientes puntos:*

*a) Ubicación del terreno (...).*

e) Nombre y número de personas extrañas que no pertenezcan a la comunidad establecida, indicando el área aproximada que ocupan.

Mientras el artículo 15, cuya violación se invoca en la demanda, señala:

*Las ocupaciones que se adelanten por personas no pertenecientes al grupo étnico negro **sobre las tierras adjudicadas** en propiedad colectiva a las comunidades negras de que trata esta ley no darán derecho al interesado para obtener la titulación ni el reconocimiento de mejoras y para todos los efectos legales se considerará como poseedor de mala fe.*

Por su parte, el Decreto 1745 de 1995, capítulo IV, artículos 17 a 31, al reglamentar lo relativo al procedimiento para la adjudicación de las tierras a las comunidades afrodescendientes, dispone en el artículo 20, numeral 5, literal b) invocado en la demanda –se destaca-:

*Artículo 20. Solicitud de titulación. **Para iniciar el trámite de titulación colectiva de Tierras de las Comunidades Negras**, la comunidad presentará por escrito la solicitud respectiva ante la regional del Incora correspondiente, a través de su representante legal, previa autorización de la Asamblea General del Consejo Comunitario.*

*Se anexará copia del acta de elección de la Junta del Consejo Comunitario, con la constancia de registro del alcalde respectivo de que trata el artículo 9º de este Decreto; del acta donde se autoriza al representante legal para presentar dicha solicitud y del informe que debe contener los siguientes pasos: (...)*

*5. Tenencia de la tierra dentro del área solicitada: (...)*

*b) Formas de tenencia de personas ajenas a la misma.*

Y el artículo 34 *ibídem*, cuya violación alega la actora, dispone, en relación con la ocupación de las tierras adjudicadas a las comunidades afrodescendientes –se destaca-:

*Artículo 34. Poseedores de mala fe. Las ocupaciones que se adelanten por personas no pertenecientes al grupo étnico negro **sobre las tierras adjudicadas** en propiedad colectiva a las Comunidades Negras de que trata la Ley 70 de 1993 no darán derecho al interesado para obtener la titulación ni el reconocimiento de mejoras y para todos los efectos legales se considerará como poseedor de mala fe.*

En ese orden, resulta claro que, en cuanto los artículos 10, literal e) y 15 de la Ley 70 de 1993; 20 numeral 5, literal b) y 34 del Decreto 1745 de 1995 regulan el procedimiento de adjudicación y no el deslinde de los predios adjudicados, el cargo de violación de esas normas que la actora endilga a las resoluciones 2424 y 2691 de 2007, se orienta a enjuiciar la legalidad de la adjudicación.

En el *sub judice* se sabe, porque así lo afirmaron las partes, con respaldado en los elementos probatorios allegados al proceso, que la adjudicación de la propiedad colectiva sobre los baldíos al Consejo Comunitario del Río Curvaradó fue decidida mediante la resolución n.º 2809 de 2000, expedida por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria-INCORA, mientras que con los actos demandados en este proceso, esto es las resoluciones 2424 y 2691 de 2007 expedidas por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER, se deslindaron los terrenos adjudicados de noventa y cuatro predios privados, cuya propiedad se acreditó durante el procedimiento iniciado con las resoluciones 0702 y 2672 de 2006.

Siendo así, huelga concluir la improcedencia de la acción ejercida para decidir lo relativo al cargo de violación de los artículos 10, literal e) y 15 de la Ley 70 de 1993; 20 numeral 5, literal b) y 34 del Decreto 1745 de 1995, en cuanto esas disposiciones rigen la adjudicación de los predios, en el caso concreto dispuesta en favor del Consejo Comunitario del Río Curvaradó mediante un acto distinto de los demandados, no enjuiciable a través de la acción de revisión. Así se dispondrá en la parte resolutive de esta sentencia.

## **5.2. Tampoco procede la acción ejercida para decidir de fondo los cuestionamientos contra el acto de inicio del trámite**

La actora también procura la revisión y nulidad de las resoluciones 2424 y 2921 de 2007, proferidas por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER para decidir de fondo el procedimiento de deslinde, fundada en la violación de las disposiciones de los artículos 12, numeral 5; 25; 28, numeral 3 y 29, literales f) y g) del Decreto 2663 de 1994 y el debido proceso, en cuanto en el procedimiento de deslinde no se determinó lo relativo a la ocupación de buena fe.

Asimismo, en los hechos en que funda las pretensiones, la actora invoca los relativos a que, durante el trámite adelantado, la entidad demandada expidió la

resolución 2672 de 2006, para excluir del procedimiento de deslinde los predios de propiedad de la actora, por considerar que se trataba de una accesión por aluvión “no declarada correctamente”.

Y observa la Sala que, en cuanto con este último acto administrativo la entidad demandada decidió los recursos de reposición ejercidos contra la resolución 0702 de 2006, proferida por el INCODER para iniciar el procedimiento de deslinde, los reparos de la actora contra ese acto debieron formularse a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de que trata el numeral 8° del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo y dentro de la oportunidad prevista para el ejercicio de esa acción.

En efecto, los antecedentes administrativos debidamente allegados al proceso, integrados por la copia del expediente que contiene la actuación concluida con los actos demandados, dan cuenta de los siguientes hechos relevantes:

5.2.1. El 22 de marzo de 2006, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER expidió la resolución n.º 702, con el objeto de “...iniciar el procedimiento de delimitación o deslinde de los territorios colectivos adjudicados al CONSEJO COMUNITARIO DEL RÍO CURVARADÓ” -folios 284 a 299, tomo 2 –anexo 2-.

Con el citado acto la demandada dispuso adelantar el procedimiento para deslindar los territorios colectivos adjudicados mediante la resolución 2809 de 2000, identificados según el plano n.º 630-265 del INCORA e inscritos bajo la matrícula inmobiliaria n.º 180-19907 del 2 de abril de 2001, de ciento dieciocho (118) predios privados, cuyas denominaciones, adjudicatarios, ubicación, acto de adjudicación, área adjudicada, matrícula inmobiliaria y fecha de inscripción están relacionados en el informe de la visita técnica efectuada en la etapa previa y “...de aquellos terrenos que pertenecieren al dominio privado... de aquellas personas naturales o jurídicas que en el curso de procedimiento acrediten propiedad particular, conforme con lo establecido en el numeral 1º del artículo 48 de la Ley 160 de 1994”, para lo cual ordenó confrontar los folios de matrícula de los predios rurales con las resoluciones de adjudicación expedidas por el INCORA, sin perjuicio del derecho de los interesados a pedir pruebas, en los términos del artículo 24 del Decreto 2663 de 1994.

En los números 31 y 59 del inventario de predios privados objeto del deslinde, se incluyó los denominados Santa Teotista y Villa Luz No. 1, ubicados en Llano Rico,



adjudicados por el INCORA al señor Lino Antonio Díaz Almario mediante las resoluciones n.º 4822 y 4835 del 31 de octubre de 1990, en extensiones de 18,3549 y 4,3189 hectáreas y registrados con las matrículas inmobiliarias n.º 180-0011892 y 180-0011894, del 22 de junio de 1994.

Es de notar que en el acto de inicio del procedimiento de deslinde se señaló que sobre el predio adjudicado mediante la resolución n.º 4822 de 1990 se abrieron los folios de matrícula inmobiliaria n.º 180-19174, 180-19175, 180-19176, 180-19253, 180-19254, 180-19255, 180-19256, 180-19257, 180-19259, 180-20569 y 180-20570 “...con base en que el beneficiario principal de la resolución... adquirió por accesión, como consecuencia de la bifurcación del río”, 5.800 hectáreas + 50 m<sup>2</sup> –fls. 294 y 295, tomo ii, anexo 2-.

Asimismo, mediante la citada resolución n.º 702 de 2006 se ordenó inscribir el inicio del procedimiento de deslinde en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Quibdó y notificar al Consejo Comunitario del Río Curvaradó, a los consejos colindantes, la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo y “a las personas naturales o jurídicas que alegan dominio privado dentro de los territorios colectivos”.

Como da cuenta la copia obrante en el expediente, la entidad demandada adoptó la decisión de iniciar el procedimiento de deslinde, fundada en que:

i) mediante la resolución n.º 2809 de 2000, el INCORA adjudicó “en calidad de TIERRAS DE LAS COMUNIDADES NEGRAS, los terrenos baldíos ocupados colectivamente por la comunidad negra organizada en el CONSEJO COMUNITARIO DEL RÍO CURVARADÓ”, en una extensión de 46.084,50 hectáreas, en el municipio de Riosucio, sin incluir “...los predios rurales en los cuales se acredite propiedad privada conforme a las leyes 200 de 1936 y 160 de 1994”;

ii) posteriormente, un grupo de empresarios -en el que se incluye a la actora en este proceso-, inició el establecimiento de cultivos de palma de aceite y ganadería en parte de los terrenos adjudicados, que los inversionistas aducen como de su propiedad privada, empero, reclamados como ancestrales por las comunidades afrodescendientes, que, además, denuncian sufrir la ruptura de su autonomía territorial, el sometimiento a un estado dependencia y la disminución de la capacidad productiva, sustentada en sus prácticas tradicionales de producción, al punto que demandaron del Gobierno Nacional la suspensión inmediata de la explotación extensiva en la ocupación

ilegal y obtuvieron medidas cautelares de protección, dispuestas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos-OEA, *“actualmente vigentes”*;

iii) en el informe técnico del 14 de marzo de 2005, que da cuenta de la visita realizada por el INCODER entre el 25 de octubre y 1º de noviembre de 2004, se recomendó que, junto con los organismos de control, las autoridades tradicionales del Consejo Comunitario y los interesados, la entidad demandada *“precise... el alcance de las resoluciones de adjudicación y con las 142 resoluciones de adjudicación de baldíos individuales... se proceda a delimitar cada uno de esos predios que fueron excluidos de los títulos colectivos y se identifique de manera clara cuál es el área real adjudicada a cada Consejo Comunitario”*;

iv) el 21 de abril de 2005, el Procurador General de la Nación, mediante la directiva n.º 08, requirió un informe sobre las acciones desarrolladas por el INCODER para garantizar efectivamente los derechos de la comunidad afrodescendiente frente a la siembra extensiva de palma de aceite y la explotación ilegal de madera, en los territorios de propiedad colectiva;

v) el 2 de junio siguiente, el Defensor del Pueblo expidió la resolución n.º 39, en la que da cuenta de la violación de los derechos humanos de que ha sido objeto la comunidad étnica adjudicataria, por el desplazamiento forzado y la explotación económica a gran escala de palma de aceite, ganadería y solicita al INCODER adelantar *“el procedimiento de delimitación y deslinde de las tierras colectivas de las comunidades negras del Río Curvaradó de aquellas que pertenecieron a los particulares”*;

vi) los empresarios palmicultores, en reunión del 25 de mayo de 2005 con funcionarios del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, de la Vicepresidencia de la República, solicitaron que el INCODER *“...esclarezca la delimitación de los títulos colectivos; el censo de beneficiarios de esos títulos; los propietarios individuales y la validez de los títulos que los palmeros aporten”*;

vii) en las diligencias previas adelantadas el INCODER encontró que, antes de la vigencia de la Ley 70 de 1993, el INCORA otorgó 238 títulos de propiedad privada sobre 15.409 hectáreas baldías sustraídas de la reserva forestal del Pacífico establecida en la Ley 2ª de 1959, de las cuales 7.674 corresponden a 118 predios

adjudicados a particulares en los terrenos colectivos del Consejo Comunitario del Río Curvaradó, según el inventario levantado y

viii) el 28 de diciembre de 2005, la Defensoría del Pueblo le solicitó al INCODER identificar plenamente el predio Santa Teotista adjudicado al señor Lino Antonio Díaz Almario, pues mientras la resolución n.º 4822 del 31 de octubre de 1990 expedida por el INCORA da cuenta de que comprende una extensión de 18,35 hectáreas, a partir de ese acto de adjudicación se abrieron 11 folios de matrícula inmobiliaria, *“con base en que el beneficiario principal... adquirió la propiedad por accesión, como consecuencia de la bifurcación del río”*, de una extensión de 5.890 hectáreas.

5.2.2. El 30 de marzo siguiente, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, ejerció el recurso de reposición para que i) se excluyan del procedimiento iniciado con la resolución n.º 702 de 2006, los predios correspondientes a las adjudicaciones efectuadas en favor de particulares con posterioridad a la vigencia de la Ley 70 de 1993 y las otorgadas en extensiones superiores a las permitidas por las Leyes 135 de 1961 y 30 de 1998 y ii) se aclare el acto impugnado en el sentido de que *“...el proceso de deslinde de los terrenos adjudicados en la resolución 4822 del 31 de octubre de 1990, al señor Lino Antonio Díaz Almario, debe circunscribirse a las 18 Has-3.549 Mt<sup>2</sup>”* -folios 318 a 332, tomo 2 –anexo 2-.

5.2.3. Igualmente, en la misma fecha, la Defensoría del Pueblo recurrió en reposición la resolución n.º 702 de 2006, aduciendo que la situación de los predios adjudicados i) en extensión superior a 450 hectáreas y, por tanto, contrariando las Leyes 135 de 1961 y 30 de 1988; ii) con posterioridad a la vigencia de la Ley 70 de 1993; iii) al señor Lino Antonio Díaz Almario y iv) vendidos antes de que transcurrieran los quince años siguientes a la adjudicación, deben ser objeto del procedimiento de clarificación de la propiedad, antes de proceder al deslinde -folios 333 a 338, tomo 2 –anexo 2-.

5.2.4. El 11 de julio de 2006, alegando la calidad de *“...adquirente de buena fe y con justo título de inmuebles que han sido segregados del predio de mayor extensión que es o era de propiedad del señor LINO ANTONIO DÍAZ ALMARIO, al cual le correspondía el número de matrícula inmobiliaria 180-11892”*, la actora en este proceso intervino para oponerse al recurso de reposición interpuesto por la Defensoría del Pueblo, por considerar que, en cuanto i) la adjudicación de que trata la resolución n.º 4822 de 1990 mantiene su vigencia; ii) el predio adjudicado al señor Díaz Almario

acreció en 5.908,6 hectáreas por el fenómeno de la accesión, originada en la bifurcación del cauce del río por un hecho de la naturaleza, aceptada por la ley civil como modo adquirir el dominio y declarada e inscrita ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos antes de la adjudicación en favor de las comunidades negras y iii) el adjudicatario transfirió el inmueble a la Asociación de Pequeños Cultivadores de Palma de Aceite en el Urabá y, una vez desenglobado, se le hizo tradición a la actora, están suficientemente claros la propiedad y el deber de incluir esos predios en el procedimiento de deslinde iniciado -folios 394 a 404, tomo 2 –anexo 2-.

5.2.5. El 23 de agosto siguiente, en ejercicio del derecho de petición, la actora solicitó al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER que *“sin perjuicio del título de dominio privado vigente sobre el terreno que ocupa, que está debidamente relacionado dentro del proceso de deslinde y delimitación que cursa ante el Instituto”*, declare o reconozca que ella *“...ejerce ocupación y/o posesión de buena fe, desde antes de la adjudicación del territorio colectivo al Consejo Comunitario del Río Curvaradó, sobre un predio donde está ubicada la plantación de palma de aceite, situado en la región de Llano Rico, Municipio del Carmen del Darién (antes Riosucio), departamento del Chocó”* y ordene *“...la inscripción, dentro del expediente correspondiente a la titulación colectiva del Río Curvaradó, de URAPALMA S.A.”*, fundada en que i) durante el trámite de la adjudicación decidida en favor de la comunidad afrodescendiente, se incumplieron las normas sobre publicidad, impidiéndole a la actora hacer valer sus derechos; ii) asimismo, se adelantó de manera irregular la visita técnica prevista en el ordenamiento, dado que los funcionarios comisionados no recorrieron el terreno y omitieron dar cuenta de la ocupación que ostenta URAPALMA S.A. en parte de los terrenos adjudicados las comunidades negras y iii) una vez proferida la resolución n.º 2809 de 2000 disponiendo la adjudicación, la demandada certificó que los predios de URAPALMA, adquiridos en virtud de la enajenación hecha por el adjudicatario Lino Antonio Díaz Almario, no están comprendidos en los terrenos de propiedad colectiva, creándole una confianza legítima que la llevó a no ejercer la acción de nulidad contra el acto de adjudicación -folios 444 a 470, tomo 2 –anexo 2-.

5.2.6. Mediante comunicación n.º 20061139265 –con fecha ilegible-, el INCODER respondió a la actora en el sentido de que la petición elevada *“por ningún motivo puede dar lugar a las declaraciones e instrucciones requeridas... A contrario sensu, estas peticiones, por razones de unidad de trámite deben esperar la decisión final que se profiera dentro del procedimiento de deslinde o delimitación de los*

*territorios colectivos de Curvaradó y Jiguamiandó*” -folios 472 a 474, tomo 2 –anexo 2-.

5.2.7. El 8 de septiembre de 2006, el Consejo Comunitario del Río Curvaradó, en ejercicio del recurso reposición contra la resolución 0702 del mismo año, solicitó a la demandada que i) se le garanticen los derechos en la identificación y delimitación de los predios de propiedad privada, cuyo inventario se adelantó sin su intervención; ii) en el caso del predio adjudicado al señor Lino Antonio Díaz Almario se circunscriba el deslinde a lo dispuesto en la resolución n.º 4822 de 1990, sin incluir el terreno de la accesión, por considerar que se trata de un acrecimiento fraudulento, dado que cinco años después de la muerte del adjudicatario, fallecido *“por ahogamiento el 17 de noviembre de 1995 en el río Curvaradó”*, en su nombre se otorgó la escritura pública n.º 094 del 24 de mayo de 2000, ante la Notaría Única de San Jacinto y se inscribió la ampliación del predio en 5.909 hectáreas, sin sentencia que decida sobre esa adquisición y iii) se excluya del trámite los predios adjudicados en una extensión superior a 450 hectáreas -folios 861 a 869, tomo 3 –anexo 5-;

5.2.8. El 31 de octubre de 2006, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER solicitó al señor Superintendente de Notariado y Registro revocar *“...la anotación número 2 del certificado de libertad y tradición correspondiente al folio de matrícula inmobiliaria 180-9996 de la oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Quibdó, que corresponde a la inscripción de la escritura pública n.º 735 de 8 de octubre de 2002, de la Notaría Única de Carepa, a través de la cual se declara la formación de un aluvión que accede al predio denominado La Nevera”* y *“...se dejen sin efectos todos los actos derivados de la inscripción registral frente a la cual se solicita la revocatoria directa”*, fundada en que durante el procedimiento de deslinde se encontró que la accesión fue inscrita de manera fraudulenta, sin cumplir los requisitos técnicos de delimitación exigidos por el ordenamiento, además de que, como dan cuenta las escrituras sometidas a registro, se trató de terrenos desecados artificialmente por los interesados en la inscripción -folios 937 a 941, tomo 3 –anexo 5-;

5.2.9. El 3 de diciembre siguiente, la entidad demandada puso en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación las irregularidades relacionadas con la inscripción i) del incremento de más de 5.900 hectáreas por una supuesta accesión originada en una bifurcación del río Caño Claro, que fueron drenadas por la Asociación de Pequeños Cultivadores de Palma de Aceite en el Urabá *“...para apoderarse de dichos terrenos”*, sin autorización del INCORA y de manera contraria al artículo 29 de la Ley 135 de 1961, que prohíbe la adjudicación de extensiones mayores a 450 hectáreas por persona; ii) de

la enajenación por parte del adjudicatario Lino Antonio Díaz Almaro sin autorización del INCORA, de las 18 hectáreas inicialmente adjudicadas y las 5.909 desecadas, por un precio irrisorio de dos millones de pesos y iii) de incrementos de 2.600, 4.200 y 5.000 hectáreas desecadas intencionalmente, en los predios adjudicados a Jeremías Durango Guisao, Sixto Pérez Díaz, Luis Urango Quintero -folios 942 a 947, tomo 3 –anexo 5-;

5.2.10. El 6 de diciembre de 2006, mediante la resolución n.º 2672 de esa fecha, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER resolvió los recursos de reposición interpuestos contra la resolución n.º 702 de marzo de ese año, ordenando que el deslinde se adelante sobre 105 predios de los 118 inicialmente señalados y únicamente en relación con las áreas de que tratan las resoluciones de adjudicación, proferidas por el INCORA en favor de particulares.

Así se lee en la parte resolutive de la citada resolución n.º 2672 de 2006 –se destaca-:

*Artículo Primero. Modificar los artículos segundo y cuarto de la Resolución 702 de 22 de marzo de 2006 expedida por el Gerente General del INCODER, en el sentido de ordenar deslindar del territorio colectivo perteneciente al CONSEJO COMUNITARIO DEL RÍO CURVARADÓ los siguientes predios: i) los cientos (105) predios de propiedad particular situados dentro de esa área colectiva, relacionados en el numeral 4.4.1 de la presente Resolución, **tomando en cuenta, únicamente, las áreas allí expresadas**, y ii) los predios cuya propiedad privada acrediten personas naturales o jurídicas en el curso del procedimiento, conforme lo establecido (sic) en el numeral 1º del artículo de la Ley 160 de 1994.*

*Artículo Segundo. Confirmar los artículos primero, tercero, quinto y sexto de la resolución impugnada –fl. 979, tomo iii –anexo 5-.*

En el citado numeral 4.4.1 de la resolución 2672, la demandada dio cuenta de que, después de expedir el acto recurrido, analizó “1.108 resoluciones de titulación de baldíos otorgadas a particulares por el INCORA, en las zonas posteriormente tituladas en forma colectiva a los CONSEJO COMUNITARIOS DEL RÍO CURVARADÓ Y JIGUAMIANDÓ”; encontrando 188 títulos de propiedad particular, de los cuales “sólo 105 deben deslindarse del territorio colectivo por haber sido registrados oportunamente, esto es, antes del 20 de agosto de 2000, fecha de vencimiento de la fijación en lista del trámite de constitución del respectivo consejo comunitario” y relacionó el inventario de los predios a deslindar, identificando el adjudicatario, la ubicación, el acto de adjudicación y el área adjudicada, la matrícula inmobiliaria y la fecha de la inscripción en el registro.

Conforme da cuenta la parte motiva de la resolución 2672 de 2006, la entidad demandada adoptó esas decisiones, por considerar que el procedimiento de deslinde i) se enmarca dentro del proceso de reconocimiento de la comunidad afrodescendiente y la reivindicación de sus derechos e identidad cultural, social y económica, de conformidad con las disposiciones del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, aprobado por la Ley 21 de 1991; del artículo transitorio 55 constitucional y de las Leyes 70 de 1993 y 160 de 1994; ii) está precedido del hecho de que la zona de los ríos Curvaradó y Jiguamiandó “...venía siendo afectada por la confrontación armada y la violencia que vive el país y las comunidades negras propietarias históricas y jurídicas de estos territorios habían sido víctimas del desplazamiento forzado, privándoles del ejercicio pleno de sus derechos”, además del impacto sufrido por la explotación de 4.795 hectáreas de palma de aceite, con construcción de carreteras, canales de drenaje, viveros, cambios de uso del suelo, tala de árboles, secado y desviación de fuentes de agua, en los terrenos de la comunidad afrodescendiente antes habitados por “...los poblados y caseríos tradicionales como BRISAS DEL CURVARADÓ, CETINO, CARACOLÍ, EL GUAMO, VILLA LUZ, LAS CAMELIAS, ANDALUCÍA, LLANO RICO, NO HAY COMO DIOS, COSTA DE ORO, SAN JOSÉ DE JENGADÓ, JENGADÓ MEDIO, BUENA VISTA, COROBAZAL, LA LAGUNA, LA DESPENSA MEDIA Y DESPENSA BAJA, desaparecidos y las áreas sembradas con palma de aceite. En otros casos se encuentran abandonados, con las viviendas y las edificaciones destruidas y en algunos casos como Llano Rico y El Guamo, se presentan proceso de repoblamiento con personas distintas de las comunidades afectadas”, como lo constató la demandada en las inspecciones oculares de marzo de 2005; iii) debe considerar únicamente los predios “...inscritos en las correspondientes Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, con anterioridad a la fecha de vencimiento de plazo de fijación en lista de la solicitud de titulación colectiva a favor de las Comunidades Negras”, pues en criterio de esta Corporación<sup>4</sup>, esos son los terrenos que la Ley 70 de 1993 excluyó de la reserva establecida por el artículo 55 constitucional transitorio, en favor de las comunidades afrodescendientes; iv) en tanto se decide mediante acto declarativo, procede en relación con predios amparados con títulos de propiedad privada “...otorgados en la zona titulada colectivamente al CONSEJO COMUNITARIO DEL RÍO CURVARADÓ, antes de su constitución y sobre los cuales se tiene certeza por haber sido probada su legitimidad y no ser pasibles de conflictos o controversia”, mientras que para los demás –seis predios con títulos otorgados con posterioridad- “...una vez se hayan decidido los

---

<sup>4</sup> Cita a la Sala de Consulta y del Servicio Civil, concepto del 24 de agosto de 2006, radicación 11001-03-06-000-2006-0082-00, ponente Gustavo Aponte Santos.

*procesos administrativos y judiciales iniciados contra ellos y se tenga la certeza necesaria para ordenar deslindarlos, este Instituto impartirá las órdenes pertinentes” – fls. 975 y 976, tomo iii –anexo 5-; v) no se adelantará sobre los predios correspondientes a las accesiones declaradas mediante las escrituras n.º 094 de 2000; 735 y 740 de 2002, otorgadas ante las Notarías Únicas de San Jacinto y Carepa por los señores Lino Antonio Díaz Almario, Sixto Pérez Díaz, Jeremías Durango Guisao, pues “...sólo una vez se hayan decidido los procesos administrativos y judiciales iniciados contra ellos y se tenga la certeza necesaria para ordenar deslindarlos, este Instituto impartirá las órdenes pertinentes” –fls. 975 y 976, tomo iii –anexo 5-.*

5.2.11. En los numerales 26 y 45 del inventario de los ciento cinco (105) predios que la resolución 2672 de 2006 ordenó deslindar, aparecen los predios Santa Teotista y Villa Luz No. 1 adjudicados al señor Lino Antonio Díaz Almario; empero, como con ese acto se decidió tomar en cuenta únicamente las áreas expresadas en las resoluciones de adjudicación, no deben incluirse los predios inscritos en los folios de matrícula inmobiliaria n.º 180-19174, 180-19175, 180-19176, 180-19253, 180-19254, 180-19255, 180-19256, 180-19257, 180-19259, 180-20569 y 180-20570, abiertos con base en la declaración de acrecimientos por accesión.

Además, observa la Sala que, mediante la resolución n.º 6286 del 8 de septiembre de 2007, la Superintendencia de Notariado y Registro decidió la solicitud de revocatoria directa presentada por el INCODER, disponiendo i) “[d]ejar sin valor ni efecto” la inscripción que, de la escritura pública n.º 094 de 2000 otorgada por el señor Lino Antonio Díaz Almario ante la Notaría Única de San Jacinto, se hizo en el folio de matrícula inmobiliaria n.º 180-11892 y “las anotaciones 02 y 03 de la complementación de los folios de matrículas inmobiliarias Nos. 180-19175, 180-19253, 180-19254, 180-19255, 180-19256, 180-19257, 180-19258 y 180-19259 de la Oficina de Registro Público de Quibdó” y ii) modificar las inscripciones realizadas en los mencionados folios, más las que aparecen en las matrículas inmobiliarias n.º 180-19174, 180-19176, 180-19177, 180-20566, 180-20569, 180-20570, 180-20567 y 180-20568, «adecuando la especificación de los actos inscritos, insertando en ellos la palabra “Falsa Tradición”, derecho incompleto o sin antecedente propio y modificar la X correspondiente al titular del derecho real de dominio por la I de titular de dominio incompleto» –fls. 1393 a 1421, tomo iv-A, anexo 7-.

5.2.12. El 14 de diciembre de 2006, la entidad demandada le notificó a la actora la resolución n.º 2672 de ese año, haciéndole saber que contra ese acto no proceden



recursos en la vía gubernativa.

Siendo así, para la Sala resulta claro que mediante el acto de inicio del procedimiento de deslinde de que se trata, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER excluyó los predios correspondientes a las matrículas inmobiliarias abiertas con fundamento en las accesiones declaradas sobre el predio adjudicado por el INCORA al señor Lino Antonio Díaz Almario. Y en cuanto los cargos de violación de la demanda se orientan a cuestionar la exclusión de esos mismos predios del procedimiento de deslinde, la acción procedente era la de nulidad y restablecimiento del derecho, que la demandada podía ejercer dentro de los cuatro meses siguientes a la notificación de la resolución 2672 de 2006.

Así las cosas, no resulta posible que a través de la acción de revisión ejercida contra las resoluciones 2424 y 2921 de 2007, la Sala decida los cuestionamientos relativos a la decisión de excluir del deslinde los predios que el actor echa de menos, pues esa decisión la tomó la entidad demandada con el acto de inicio, no impugnado por la actora, además de que los que sí demandó nada debían disponer respecto de los predios excluidos, como en efecto no lo hicieron.

De donde la supuesta omisión en que la actora sostiene los cargos de violación de los artículos 12, numeral 5; 25; 28, numeral 3 y 29, literales f) y g) del Decreto 2663 de 1994, consistentes en haberse excluido del procedimiento de deslinde los predios que tienen que ver con las accesiones inscritas en el registro inmobiliario, no pueden endilgarse contra los actos demandados, sino respecto de aquellos que adoptaron esa decisión, para el efecto las resoluciones 0702 y 2672 de 2006, actos contra los cuales no procede la acción ejercida en este proceso.

En consecuencia, se impone que la Sala declare la improcedencia de la acción ejercida, en lo que tiene que ver con el cargo de violación de los artículos los artículos 12, numeral 5; 25; 28, numeral 3 y 29, literales f) y g) del Decreto 2663 de 1994, que la actora endilga a la decisión de excluir del procedimiento deslinde los predios cuya propiedad aduce tener, fundada en la accesión declarada sobre los terrenos adjudicados al señor Lino Antonio Díaz Almario, si se considera que los actos demandados no ordenaron esa exclusión y los que contienen esa decisión no son pasibles de la acción ejercida.

### 5.3. No se acreditó la violación del debido proceso

Aduce la actora que, en cuanto en el procedimiento de deslinde la entidad demandada i) rechazó una prueba, practicada por el Juzgado Primero Administrativo de Quibdó a instancias de URAPALMA S.A; ii) le desconoció personería para continuar vinculada al procedimiento; iii) decidió con fundamento en un dictamen pericial, respecto del cual se negó a tramitar la objeción por error grave, consistente en no haberse incluido la ocupación y explotación económica que la demandante mantiene sobre parte de los predios colectivos, a pesar de haberse dispuesto la inspección ocular con ese fin y iv) le negó la oposición al deslinde, se le vulneró el debido proceso, regulado en este caso, por las disposiciones del Decreto 2663 de 1994.

Como ya se expuso en esta providencia, i) al aprobar el Convenio n.º 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo, el Estado se obligó a tomar las medidas que sean necesarias **“para determinar las tierras”** de los pueblos étnicos y establecer procedimientos adecuados a ese fin; ii) conforme con el artículo transitorio 55 de la Constitución, la ley debe disponer lo relativo a la demarcación de las áreas de propiedad colectiva de las Comunidades Negras y iii) la Ley 160 de 1994 estableció que en materia probatoria el procedimiento de deslinde se regirá por esa normatividad y las disposiciones que deben reglamentar la materia. Para el caso, el Decreto 2663 de 1994, cuyas disposiciones remiten al Código de Procedimiento Civil exclusivamente en lo relativo al traslado del dictamen que deben rendir los peritos sobre el objeto de la inspección ocular.

Asimismo, está previsto en esa normatividad que i) el procedimiento de deslinde debe asegurar la protección de los bienes y derechos de la comunidad afrodescendiente; ii) la delimitación de las tierras adjudicadas a las Comunidades Negras debe adelantarse respecto aquellos predios cuyo derecho real de dominio pertenece a los particulares; iii) la carga de la prueba está en cabeza de estos últimos y iv) la autoridad competente para practicar las pruebas que habrán de hacerse valer y para decidir de fondo es el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER –L. 160, arts. 48 y 49; D. 2663/94, arts. 27, 34-.

En efecto, en cuanto a la procedencia del deslinde de las tierras adjudicadas a las Comunidades Negras, son reiterativas las disposiciones de la Ley 160, arts. 12, 48 y el Decreto 2663 de 1994, art. 34, en cuanto a que debe adelantarse respecto de los terrenos que pertenecieren al dominio privado de las particulares. Y, asimismo, esa

normatividad confiere el derecho de oposición por razones que tienen que ver con que –se destaca- *“...el terreno es de propiedad particular”*, caso en el cual *“...en la inspección ocular se determinará si el bien a que se refieren los documentos presentados por el opositor se halla situado, en todo o en parte, dentro del fundo o terrenos objeto del deslinde”* –D. 2663/94, art. 27-.

De donde el de deslinde de las tierras de las comunidades afrodescendientes, es un procedimiento de carácter especial, no solo porque en su fin atiende a la protección de los derechos y demás bienes de los pueblos étnicos, sino, además, porque, en cuanto su objeto consiste en la delimitación de aquellos predios de dominio privado ubicados dentro los terrenos de la propiedad colectiva, solamente es posible la oposición de particulares fundada en la titularidad del dominio y las pruebas tienen que ver con la acreditación de ese derecho real, cuyo decreto, práctica y contradicción se sujetan a las disposiciones de la Ley 160 y del Decreto 2663 de 1994, que remiten al Código de Procedimiento Civil exclusivamente en lo relativo a la contradicción del dictamen sobre el objeto de la inspección ocular, que debe practicar el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural con la intervención de peritos. En esas condiciones, no resulta posible la aplicación indiscriminada del estatuto procesal civil en lo relativo a las mentadas pruebas y, menos aún, para contrariar la naturaleza especial del procedimiento de que se trata.

Los antecedentes administrativos del procedimiento adelantado, dan cuenta de los siguientes hechos relevantes:

5.3.1. El 21 de diciembre de 2006, con el propósito de oponerse al procedimiento de deslinde *“...que se adelanta mediante la Resolución No. 2672 de 2006.... toda vez que LA PLANTACIÓN DE PALMA DE ACEITE que desarrolla en dichos predios URAPALMA S.A. no se encuentran al interior de terrenos de propiedad colectiva”*, la actora solicitó al INCODER, con fundamento en el artículo 185 del Código de Procedimiento Civil, oficiar al Juzgado Primero Administrativo de Quibdó para que traslade la prueba practicada a instancias suyas, consistente en una inspección con peritos para determinar la extensión, antigüedad y ubicación del cultivo de palma y los títulos de propiedad que ostenta la sociedad demandante, cuya copia anexó en esa oportunidad. Asimismo, solicitó anexar al expediente administrativo copia de escritos suyos, radicados ante la demandada el 11 de julio y 23 de agosto de 2006 y oficiar a la Corporación Autónoma Regional del Chocó, solicitando copia del Plan de Manejo Ambiental de URAPALMA S.A., los informes de seguimiento y verificación de su

cumplimiento; a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Quibdó y Frontino, para que remitan copia de los folios de matrícula inmobiliaria n.º 180-0008000, 180-0007996, 180-00011941 y 011-0005618; al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, para que suministre copia de los permisos de aprovechamiento forestal otorgados a la actora y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, con el fin de que aporte las aerofotografías del sector comprendido entre Río Sucio y el Caño Claro, tomadas durante los años 1996 a 1999 –fls. 948 y 1043, tomo iii –anexo 5-.

5.3.2. El 20 de marzo de 2007, el INCODER dispuso la práctica de la inspección ocular prevista en el Decreto 2663 de 1994, para que con la intervención de dos funcionarios expertos de la entidad y el apoyo de una comisión topográfica, se i) identifique cartográficamente el predio adjudicado al Consejo Comunitario de Curvaradó y establezca sus linderos; ii) georreferencie los ciento cinco predios de propiedad privada, cuyo deslinde se ordenó en la resolución n.º 2672 de 2006 y iii) determine, respecto de esos mismos predios, *“las circunstancias de que trata el inciso 2º del artículo 25 del Decreto 2663 de 1994, esto es, su ubicación, el área, linderos, topografía, situación de tenencia, si lo ocupa el titular del derecho o terceros y a que título (sic), tipo de explotación, tiempo de permanencia en el predio y los demás datos que interesen a la actuación”*. En el mismo proveído se negó la solicitud de URAPALMA S.A *“...de trasladar al proceso las pruebas aportadas, por tratarse de prueba anticipada y no de trasladada de otro proceso, de conformidad con lo dispuesto en el capítulo IX artículo 294 y siguientes del Código de Procedimiento Civil”*, al tiempo que dispuso que *“las pruebas anticipadas aportadas... serán evaluadas en su mérito legal en la oportunidad procesal pertinente”* –fls. 1045 y 1046, tomo iv –anexo 6-.

5.3.3. El 13 de abril siguiente, los funcionarios designados del INCODER iniciaron la inspección ocular sobre los predios que se ordenó deslindar. El acta da cuenta de que las visitas concluyeron el 5 de julio de 2007.

5.3.4. El 14 de mayo siguiente, URAPALMA S.A. ejerció la acción de tutela procurando se le proteja el derecho al debido proceso, a su juicio vulnerado por no haberse decretado las pruebas y se *“...ordene al INCODER que acceda a la solicitud de pruebas presentada oportunamente, mediante escrito radicado el 20 de diciembre de 2006 y proceda a su valoración dentro del procedimiento de delimitación o deslinde...”*.

Habiéndole correspondido al Juzgado Trece Administrativo de Quibdó, con sentencia del 28 de mayo siguiente decidió negar el amparo respecto de la solicitud de

traslado de la prueba anticipada y concederlo en relación con las demás pruebas solicitadas. A esta decisión llegó el juez de tutela, después de i) echar de menos el cumplimiento de los requisitos exigidos en los artículos 294 a 301 del Código de Procedimiento Civil, en cuanto la accionante *“... omitió deliberadamente señalar en la solicitud del trámite para el recaudo de prueba anticipada, que el objeto de ella era hacerla valer dentro de una actuación administrativa en curso, por cuanto se refirió a tramitar actuaciones administrativas, omisión que resulta relevante desde todo punto de vista constitucional, por cuanto devela una maniobra procesal respecto de la cual el Despacho se aparta, y reprocha, como juez constitucional; puesto que URAPALMA tenía conocimiento de que el INCODER adelantaba la actuación administrativa desde mucho antes de elevar la petición de prueba anticipada; sin ir muy lejos, conforme a lo probado, desde el 11 de julio de 2006, cuando la Doctora Katia Sánchez Mejía, en su condición de representante legal de la accionante, se opone al recurso de reposición interpuesto por la Defensoría del Pueblo, contra la resoluciones 702 y 703, fechadas 22 de marzo de 2006”*, además de que, por haberse practicado la prueba por el juzgado administrativo de turno después iniciado el proceso de delimitación o deslinde, el proceder de la accionante *“se tiene como una actuación paralela... violatoria del debido proceso frente al trámite adelantado por la administración, en razón a que la prueba que así se recaudó perdió su naturaleza de anticipada, a más que en su solicitud se ocultó su verdadera finalidad; por lo que desde esa óptica la negativa de la convocada (INCODER) a aceptarla como prueba anticipada, con el carácter que ello lleva implícito; de plena prueba, se tiene ajustada al ordenamiento superior”* y ii) debiendo hacerlo, la demandada no se pronunció sobre las demás pruebas pedidas por la accionante –fls. 1069 y 1118, tomo iv –anexo 6-.

5.3.5. El 1º de junio posterior, el INCODER dispuso estarse a lo decidido en la sentencia de tutela y acceder a la solicitud de los folios de matrículas inmobiliarias, las aerofotografías pedidas y negar las demás pruebas, por cuanto los escritos radicados por la demandante reposan en el expediente *“...y no es objeto del proceso de deslinde verificar el cumplimiento de las licencias ambientales otorgadas por Codechocó y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial”* –fls. 1120 a 1122, tomo iv –anexo 6-.

5.3.6. El 8 de agosto de 2007, el INCODER dispuso anexar al expediente el informe técnico rendido por los funcionarios delegados para la inspección ocular y correr el traslado previsto en el artículo 14 del Decreto 2663 de 1994, que para estos efectos remite al Código de Procedimiento Civil.

5.3.7. El 10 de agosto siguiente, la actora presentó ante el INCODER escrito de “objeción por error grave del informe técnico”, por considerar que i) se omitieron “...todos los aspectos previstos en el numeral 3º del artículo del Decreto 2663 de 1994 remisorio al artículo 12 *ibídem* y del artículo 29 de la misma norma”, en cuanto no se estableció la ocupación y la explotación económica que mantiene sobre parte de los predios visitados, al amparo de la Ley 70 de 1993 y el Decreto Reglamentario 1745 de 1995; ii) no se consideró la prueba anticipada practicada ante el Juzgado Primero Administrativo de Quibdó, cuya copia le fue entregada por la actora a la Comisión de Topografía al iniciarse la inspección y iii) “se incluyó como parte del territorio del Comunitario del Río Curvaradó el área comprendida entre Caño Claro y Riosucio, situada en Belén de Bajará, que... está por fuera de las tierras de comunidades negras” –fls. 1204 a 1209, tomo iv –anexo 6-.

5.3.8. El 16 del mismo mes de agosto, el INCODER se pronunció sobre la objeción por error grave, en el sentido de –se destaca- «desconocerle personería jurídica a la sociedad “URAPALMA S.A.” para ser parte en este proceso», por considerar que, en cuanto –se destaca- «[a]l hacer la revisión de los 95 predios identificados y alinderados en la diligencia de inspección ocular y relacionados en el dictamen que se objeta se tiene que la sociedad “URAPALMA S.A.” no es titular de derechos reales principales sobre ninguno de los predios objeto del deslinde. Se encontró que la dicha sociedad es propietaria de un predio de 11 Has. + 2.000 m<sup>2</sup> situado en el municipio de Río Sucio, Departamento del Chocó, inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Quibdó en el folio de matrícula inmobiliaria número 180-9322. Este predio, según quedó establecido en la diligencia de inspección ocular y en el dictamen pericial se encuentra por fuera del título colectivo expedido a favor del Consejo Comunitario de la Cuenca del Río Curvaradó», no está legitimada para ser parte en el proceso de deslinde –fls. 1250 a 1252, tomo iv –anexo 6-.

5.3.9. El 5 de septiembre de 2007, la actora solicitó al INCODER revocar la decisión de desconocerle personería para ser parte en el proceso, fundada en que i) le causa un agravio injustificado, en cuanto se le impide hacer valer las pruebas aportadas y ejercer sus derechos en el proceso en el cual fue vinculada a partir de la notificación del acto que ordenó adelantar el procedimiento de deslinde; ii) es manifiestamente contraria a los artículos 14, 22, 24 del Decreto 2663 de 1994 y 283 del Código de Procedimiento Civil, en cuanto le desconoce el interés que le asiste a hacer los derechos que le confieren la Ley 70 de 1993 y el Decreto reglamentario 1745 de 1995,

sobre la ocupación y explotación económica que mantiene en los predios de que tratan las matrículas inmobiliarias n.º “180-19253, 19254, 19255, 20568 y 20569 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Quibdó que **registran la ocurrencia de una accesión como modo de adquisición de dominio, declarada por terceros distintos de URAPALMA S.A. con antelación a la adjudicación del territorio colectivo**” –se destaca-, así como “contratos de **compraventa de mejoras** suscritos ante distintos notarios con fecha anterior a la adjudicación del territorio colectivo adjudicado al Consejo Comunitario del Río Curvaradó” –fls. 1305 a 1320, tomo iv-A, anexo 7-.

5.3.10. El 10 de septiembre de 2007, mediante la resolución n.º 2424 de esa fecha, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER i) declaró que *“...no prospera por improcedente la oposición a este procedimiento de deslinde formulada por la compañía comercial UNIÓN DE CULTIVADORES DE PALMA DE ACEITE EN EL URABÁ-URAPALMA S.A., el 20 de diciembre de 2006”*; ii) decidió *“...no revocar el proveído calendado el 16 de agosto de 2007 mediante el cual la Subgerencia de Ordenamiento Social de la Propiedad decidió acerca de la objeción al dictamen pericial presentada por la compañía comercial UNIÓN DE CULTIVADORES DE PALMA DE ACEITE EN EL URABÁ-URAPALMA S.A.”*; iii) deslindó de las tierras de propiedad colectiva del Consejo Comunitario del Río Curvaradó, noventa y cuatro (94) predios de propiedad privada, *“...que miden en su totalidad tres mil doscientas noventa y una hectáreas y ciento setenta metros cuadrados (3.291 Has. + 0170 m<sup>2</sup>), todo de conformidad con el plano del INCODER número 10-0-00143 elaborado por el Grupo de Sistemas de Información Geográfico del Instituto”* y con la identificación que de cada predio da cuenta la parte resolutoria del acto; iv) delimitó, por sus linderos, las tierras de propiedad colectiva pertenecientes al Consejo Comunitario, en extensión de 42.792 Has. + 9.880 m<sup>2</sup> y vi) ordenó inscribir ese acto en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Quibdó –fls. 1305 a 1320, tomo iv-A, anexo 7-.

Al efecto, el INCODER consideró, en síntesis, que i) le asiste la competencia para adelantar el procedimiento de deslinde y que ninguno de los predios a los que se refiere URAPALMA S.A., esto es los correspondientes a las matrículas inmobiliarias 180-19253, 180-19254, 180-19255, 180-20568 y 180-20569 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Quibdó, está comprendido *“en la lista de 105 inmuebles que ordena deslindar la Resolución número 2672 de 6 de diciembre de 2006”*; ii) en cuanto la solicitud de revocatoria se funda en el reconocimiento que hace la actora en el sentido de que la plantación de palma de aceite *“...no se encuentra en el interior de terrenos de propiedad colectiva”*, no le son aplicables las disposiciones de los artículos

22 y 24 del Decreto 2663 de 1994 y no siendo el proceso de deslinde “*el escenario jurídico ni la oportunidad procesal para establecer la buena o mala fe de quienes unas veces se dicen ocupantes –pero que otras veces lo niegan- de territorios de propiedad colectiva del Consejo Comunitario de Curvaradó ni para obtener el valor de supuestas mejoras*”, mal puede concluirse el agravio invocado por la actora, amén de que “[c]onstituye sin dudas, un acto temerario, desleal e ilegal, por decir lo menos, tratar de servirse de este procedimiento de deslinde para probar hechos impertinentes e inconducentes que eventualmente podían utilizarse en otros procesos llevándose de calle las disposiciones legales sobre producción de pruebas y su traslado a otras lites” – fls 1330 y 1331-; iii) en el proceso de deslinde se acreditó plenamente la propiedad privada sobre noventa y cuatro predios de propiedad privada dentro del territorio colectivo adjudicado y iv) se practicaron las pruebas técnicas que, según el ordenamiento, permiten delimitar los predios deslindados.

5.3.11. El 2 de noviembre de 2007, mediante la resolución n.º 2921 de esa fecha, el INCODER resolvió el recurso de reposición presentado por URAPALMA S.A. contra la resolución n.º 2424 de septiembre anterior, en el sentido de no revocar, por considerar infundada la vulneración del debido proceso, alegada por el hecho de desconocerle personería para continuar actuando en el proceso de deslinde, pues, como lo decidió el Juez Veinte Civil del Circuito de Bogotá en la sentencia del 24 de septiembre de 2007, proferida para negar la tutela que por esos mismos hechos interpuso la sociedad demandante contra el INCODER, la desvinculación de la actora del procedimiento de deslinde no es arbitraria, sino que “*obedeció a las investigaciones realizadas en particular, a los terrenos de propiedad de la accionante, encontrando que dichas tierras no fueron vendidas en legal forma, y culminado con la cancelación en los folios de matrícula inmobiliaria respectivas de dichos traspasos de dominio*” –fls. 1593 a 1596, tomo iv-B, anexo 8-.

Los elementos probatorios que se han reseñado ofrecen certeza a la Sala, en cuanto a que la entidad demandada dispuso la inspección ocular con intervención de peritos, regulada en los artículos 27 a 30 del Decreto 2663 de 1994, específicamente sobre los ciento cinco (105) predios de propiedad privada que la resolución n.º 2672 de 2006 ordenó deslindar, entre los cuales, como ya se precisó, no debían incluirse los relacionados con la accesión sobre la cual la actora dice ostentar la ocupación y explotación económica.



Siendo así, a juicio de la Sala, resulta ostensiblemente impertinente la objeción por error grave formulada por la actora contra el informe técnico de la inspección ocular, en tanto orientada a cuestionar la prueba por no incluir aspectos ajenos a su objeto. Además de que la entidad demandada decidió no tramitar la objeción formulada, como correspondía en derecho, pues, si i) en la inspección adelantada se encontró que la actora no tiene predios de su propiedad dentro de los terrenos de propiedad colectiva adjudicada al Consejo Comunitario de Curvaradó y ii) la objeción se orienta a insistir en la inclusión de las ocupaciones y mejoras que no eran objeto de la prueba y no a controvertir la conclusión pericial, carecen de fundamento la objeción formulada y de interés legítimo la actora -o de personería como lo llamó la demandada-, para oponerse a la prueba y al deslinde, fundada en derechos distintos de la propiedad privada sobre parte de los predios adjudicados al Consejo Comunitario del Río Curvaradó, como lo decidió el INCODER, con sujeción al artículo 27 del Decreto 2663 de 1994.

No desconoce la Sala que, en cuanto el predio adjudicado mediante la resolución 4822 de 1990 al señor Lino Antonio Díaz Almario, en una extensión de 18 hectáreas estaba incluido entre aquellos sobre los cuales se ordenó iniciar el procedimiento de deslinde, a la actora le asistía interés para hacer valer el derecho de propiedad que dice haber adquirido por compra de esa heredad. Empero, practicada la inspección, los peritos no encontraron dentro de los terrenos de propiedad colectiva del Consejo Comunitario del Río Curvaradó el referido inmueble de que trata la resolución 4822 de 1990, conclusión que no fue desvirtuada, o siquiera cuestionada, por la actora, si se considera que los reparos formulados con la objeción por error grave y con el cargo de violación bajo análisis, tienen que ver con la ocupación y la explotación económica de los terrenos excluidos del deslinde y no con el derecho real de dominio que dice tener sobre el susodicho predio de 18 hectáreas.

En ese orden, en cuanto la oposición formulada por la actora dentro del trámite de la inspección se orienta a hacer valer derechos distintos de los previstos en el artículo 27 del Decreto 2663 de 1994, esto es diferentes de la propiedad particular sobre parte del terreno adjudicado al Consejo Comunitario del Río Curvaradó, resulta a todas luces infundado el cargo de violación del debido proceso que la actora arguye en el sentido de habersele desconocido el interés para participar en el procedimiento de deslinde.

Y lo mismo habrá de concluirse en relación con la prueba practicada ante el Juzgado Primero Administrativo de Quibdó, pues, en cuanto orientada a demostrar la existencia de ocupación y mejoras, consistentes en plantaciones de palma de aceite,

resulta ajena al procedimiento adelantado, en el cual, se insiste, las pruebas deben versar sobre la acreditación de la propiedad privada, pues es ese derecho el que sirve de fundamento al deslinde que debe ser decidido, conforme con las disposiciones de los artículos 48, 49 de la Ley 160 y 34 del Decreto 2663 de 1994, de las resoluciones 0702, 2672 de 2006 y como en efecto se procedió con los actos demandados.

Asimismo, la Sala encuentra reprochable, a todas luces, el proceder de la actora orientado a desvirtuar la finalidad de la prueba anticipada, pues, si bien arguye que las ocupaciones y las mejoras debían ser objeto de la inspección ocular dispuesta en el trámite adelantado por el INCODER, pretende romper la unidad de ese procedimiento, acudiendo a uno distinto para obtener esa prueba y hacerla valer en el proceso en el que los medios probatorios, no solo deben ser recabados con la intervención de la entidad demandada, en cuanto autoridad competente en materia del deslinde, sino que además, la Ley 160 de 1994, artículo 49, dispone que se tramiten con sujeción a la reglamentación que ordenó expedir en esa materia, para el caso el Decreto 2663 de 1994, cuyas normas remiten al Código de Procedimiento Civil en lo relativo a la contradicción del dictamen.

Siendo así, concluye la Sala, sin hesitación, que, en cuanto, con la mal llamada prueba anticipada, la oposición y la objeción por error grave, la actora pretende que se incluyan en el procedimiento la ocupación y mejoras sobre predios que fueron excluidos del deslinde mediante la resolución n.º 2672 de 2006, si se considera que el agravio que dice haber sufrido consiste en no habersele permitido probar la explotación económica sobre los predios de que tratan las matrículas inmobiliarias abiertas con fundamento en las mentadas accesiones, excluidas del proceso por actos que no fueron demandados oportunamente, resulta infunda la violación del debido proceso en que se apoyan las pretensiones.

Por último, destaca la Sala que los elementos probatorios analizados dan cuenta de que la actora ejerció sus derechos, en cuanto solicitó la práctica de pruebas, formuló la oposición, propuso la objeción por error grave e impugnó las decisiones dentro del trámite adelantado y no resulta posible concluir la violación del debido proceso por el hecho de haberse decidido esos asuntos en forma adversa a la interviniente, máxime cuando, como se ha evidenciado, la demandada decidió como correspondía, si se considera que las intervenciones y reclamos de la actora se fundan en intereses jurídicos ajenos a los que corresponde decidir a través del procedimiento adelantado.

## 6. Conclusión

Establecido, como está, que i) las pretensiones se fundan en cargos de violación de los artículos 10, literal e) y 15 de la Ley 70 de 1993; 20 numeral 5, literal b) y 34 del Decreto 1745 de 1995, cuyas disposiciones rigen la adjudicación de la propiedad colectiva a las comunidades afrodescendientes y de los artículos 12, numeral 5; 25; 28, numeral 3 y 29, literales f) y g) del Decreto 2663 de 1994, por haberse excluido con el acto de inicio, unos predios sobre los cuales la actora alega mantener explotación económica, se declarará improcedente la acción ejercida para decidir de fondo esos cargos y ii) que no se acreditó la vulneración del debido proceso reglado por estas últimas normas, se negarán las pretensiones, en cuanto apoyadas en ese cargo.

No se condenará en costas, por no aparecer causadas.

## II. DECISIÓN

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

### FALLA:

**PRIMERO. DECLARAR IMPROCEDENTE** la acción ejercida en este proceso, para decidir de fondo sobre las pretensiones fundadas en los cargos de violación de los artículos (i) 10, literal e) y 15 de la Ley 70 de 1993; 20 numeral 5, literal b) y 34 del Decreto 1745 de 1995, cuyas disposiciones rigen la adjudicación de la propiedad colectiva a las comunidades afrodescendientes y (ii) 12, numeral 5; 25; 28, numeral 3 y 29, literales f) y g) del Decreto 2663 de 1994, por haberse excluido con el acto de inicio, unos predios sobre los cuales la actora alega mantener explotación económica.

**SEGUNDO. NEGAR** las pretensiones, en cuanto apoyadas en los demás cargos de la demanda.

Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**RAMIRO PAZOS GUERRERO**

Presidente de la Subsección

**STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO**

Magistrada

**DANILO ROJAS BETANCOURTH**

Magistrado