

ACCION DE TUTELA – Legitimación en la causa por activa / LEGITIMACION EN LA CAUSA POR ACTIVA – Acción de tutela / COMUNIDADES NEGRAS – Legitimación en la causa por activa

La Sala observa que los señores Luis Alberto Rentería y Efrén Romaña Cuesta, instauraron la acción objeto de estudio, en calidad de representantes legales de los Consejos Comunitarios de Curvaradó y Jiguamiandó, respectivamente. No obstante, en el trámite procesal el señor Germán Antonio Marmolejo Rentería declaró ser el representante legal del Consejo Comunitario Mayor de la Cuenca del Río Curvaradó y posteriormente, los señores William Ramírez Castaño y Ramiro Quintero Quintero, en su escrito de impugnación, alegaron que los actores no están legitimados por activa para actuar en este proceso, ya que no son los representantes legales de los Consejos Comunitarios en mención. Al respecto la Sala advierte que en el expediente obra constancia de inscripción de Consejos Comunitarios ante la Alcaldía Municipal de Carmen del Darién que hace constar que el señor Germán Antonio Marmolejo Rentería fue designado como representante legal del Consejo Comunitario Mayor de la Cuenca del Río de Curvaradó el 12 de septiembre de 2009. Sin embargo, de las pruebas no se observa que los señores Luis Alberto Rentería y Efrén Romaña Cuesta, acrediten tal condición. De la sentencia T- 955 de 2003, se desprende que los actores sí estaban legitimados para instaurar la acción que ahora es objeto de estudio, pues pertenecen a las comunidades negras organizadas en los Consejos Comunitarios de Curvaradó y Jiguamiandó y, en consecuencia, pueden invocar la protección del juez constitucional, pues se trata de poblaciones que merecen especial protección del Estado.

NOTA DE RELATORIA: Sobre la legitimación en la causa por activa de las comunidades negras: Corte Constitucional, sentencia T- 955 de 2003, MP. Álvaro Tafur Galvis.

COMUNIDADES NEGRAS – Protección constitucional. Garantía territorial. Derechos sobre el territorio colectivo

La Constitución Política de 1991 consagró como deber del Estado el reconocimiento y protección de la diversidad étnica, cultural y natural de la Nación, a su vez, en el artículo 55 transitorio dispuso que dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia el Congreso debía expedir una ley que reconociera a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que debían ser demarcadas en esa misma oportunidad. En desarrollo de la anterior disposición, el Congreso expidió la Ley 70 de 1993 en la que reconoció a las comunidades negras el derecho a la propiedad colectiva sobre los territorios que han ocupado histórica y ancestralmente, los cuales, en la actualidad, constituyen su hábitat y sobre éstos realizan sus prácticas tradicionales de producción. Igualmente, la ley en mención estableció obligaciones en cabeza del Estado tendientes a diseñar mecanismos especiales e idóneos para promover el desarrollo económico y social de las comunidades, siempre y cuando se garantice la autonomía de éstas en la administración y aprovechamiento de los recursos naturales. El derecho de las comunidades negras sobre su territorio tiene como fundamento además de la Constitución Política el Convenio 169 de la OIT, así como también la Ley 70 de 1993, que se refiere a la delimitación de sus tierras.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 55 / LEY 70 DE 1993

NOTA DE RELATORIA: Sobre el derecho de las comunidades negras sobre su territorio colectivo: Corte Constitucional, sentencia T- 955 de 2003, MP. Álvaro Tafur Galvis.

DESPLAZADOS – Estado de cosas inconstitucional / DERECHO A LA PROPIEDAD Y POSESION DE LOS DESPLAZADOS – Derecho fundamental

La situación de la población desplazada por la violencia fue objeto de análisis por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de enero 22 del 2004, M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa, en la cual se estudiaron 108 procesos de acción de tutela acumulados promovidos por más de 1150 núcleos familiares. La Corte Constitucional además de examinar los casos concretos de los expedientes acumulados, profundizó sobre los derechos fundamentales de los desplazados y las políticas que el Estado ha adoptado para aminorar las consecuencias de tal situación. Con fundamento en lo anterior consideró la necesidad de declarar el *estado de cosas inconstitucional* frente al fenómeno del desplazamiento forzado. Lo anterior tuvo su fundamento básicamente en que la respuesta estatal no ha permitido el goce pleno de los derechos fundamentales de la población en cuestión. En esa medida, la Corte profirió varias órdenes perentorias tendientes a solucionar el estado de cosas inconstitucional, dirigidas a las entidades que tienen competencia en relación con la atención de los desplazados. Así las cosas, esta Sala reitera que las entidades accionadas deben cumplir tales órdenes conforme a los parámetros fijados por la Corte y atender, los plazos allí establecidos, sin que se precise que cada afectado o su núcleo familiar se vea obligado a acudir a acciones de tutela en procura de hacer efectivo el amparo de derechos fundamentales cuyo marco de protección se ha delineado en la citada providencia, para las entidades que deben concurrir a evitar que se prolongue el citado “estado de cosas inconstitucional”. De otra parte, la Corte Constitucional ha considerado como derecho fundamental de las personas que se encuentran en situación de desplazamiento que el Estado conserve su derecho de propiedad o posesión y restablezca su uso, goce y libre disposición.

NOTA DE RELATORIA: Sobre el estado de cosas inconstitucional de la población desplazada: Corte Constitucional, sentencias T-068 de 1998, MP. Alejandro Martínez Caballero; T-153 de 1998, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz; SU-250 de 1998, MP. Alejandro Martínez Caballero; T-590 de 1998, MP. Alejandro Martínez Caballero; T-606 de 1998, MP. José Gregorio Hernández Galindo; SU-090 de 2000, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-847 de 2000, MP. Carlos Gaviria Díaz; T-1695 de 2000, M.P. Marta Victoria Sáchica Méndez. Sobre el derecho fundamental de los desplazados a la propiedad y a la posesión: Corte Constitucional, sentencia T- 821 de 2007, MP. (E) Catalina Botero Marino.

COMUNIDADES DE JIGUAMIANDO Y CURVARADO – Víctimas del desplazamiento forzado. Procedencia de la tutela para defensa de sus derechos. Vulneración del derecho a la propiedad colectiva / COMUNIDADES AFROCOLOMBIANAS – Protección especial

De las pruebas que obran en el expediente se advierte que el INCORA a través de las Resoluciones No. 2801 y 2809 de 22 de noviembre 2000, adjudicó 54.973 hectáreas al Consejo Comunitario de Jiguamiandó y 46.084 al Consejo Comunitario de Curvaradó. También está demostrado en el plenario que el INCODER previo trámite de deslinde y amojonamiento mediante las Resoluciones No. 2159 y 2424 de 2007 deslindó los predios de propiedad privada y delimitó la propiedad colectiva del Consejo Comunitario del Río Curvaradó en un área de 42.792 hectáreas y 9.880 metros cuadrados y la propiedad colectiva de

Jiguamiandó en 51.860 hectáreas y 9.236 metros cuadrados. No obstante, de los hechos narrados por los actores y del informe de la Defensoría del Pueblo se observa que estas comunidades a pesar de la titulación colectiva en mención han sido víctimas de desplazamiento forzado y sus territorios en la actualidad son objeto de actividades productivas, sin su consentimiento, principalmente de cultivos de palma de aceite y procesos de ganadería extensiva. Ahora bien, la Sala advierte tal como lo entendió el Tribunal, que la acción de tutela en el caso bajo estudio, se presenta como el único medio idóneo, expedito y eficaz con el que cuentan las comunidades de Curvaradó y Jiguamiandó para hacer valer sus derechos fundamentales, pues a pesar de existir una vía ordinaria ante la jurisdicción civil o agraria tendiente a lograr la restitución de bienes inmuebles, ésta se presenta como una carga demasiado excesiva para éstas, pues la afectación de sus derechos y costumbres se ha reiterado por más de una década pese a ser reconocidos a nivel nacional e internacional. Además no sobra resaltar que las comunidades afrocolombianas merecen especial protección por parte del Estado, máximo si son personas desplazadas, como ocurre en el presente caso. En el caso bajo estudio se concluye que la situación crítica de las comunidades afrocolombianas persiste, por lo que el Estado colombiano tiene la obligación de asegurar a éstas el goce efectivo de los derechos individuales y colectivos, mediante la adopción y ejecución de medidas encaminadas a cumplir tal fin, debido a que gozan de una protección reforzada de acuerdo con la Constitución y las obligaciones internacionales contraídas por el Estado colombiano.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejera ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

Bogotá D.C., ocho (8) de abril de dos mil diez (2010)

Radicación número: 27001-23-31-00-2009-00030-01(AC)

Actor: REPRESENTANTES DE LOS CONSEJOS COMUNITARIOS DE CURVARADO Y JIGUAMIANDO

Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA Y OTROS

Referencia: FALLO SEGUNDA INSTANCIA

Decide la Sala la impugnación presentada por el señor Germán Marmolejo Rentería, en su condición de Representante Legal del Consejo Comunitario Mayor de la Cuenca del Río de Curvaradó y los señores William Ramírez Castaño y Ramiro Quintero Quintero como integrantes de la parte accionada, contra la providencia de 9 de diciembre de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó, que concedió el amparo solicitado.

I. ANTECEDENTES

Los señores LUIS ALBERTO RENTERÍA MOSQUERA y EFRÉN ROMAÑA, en calidad de representantes legales de los Consejos Comunitarios de Curvaradó y Jiguamiandó, respectivamente, instauraron acción de tutela contra el Ministerio de Defensa, el Ejército Nacional, la Policía Nacional, el Municipio del Carmen del Darién, la Unión de Cultivadores de Palma de Aceite en el Urabá "URAPALMA S.A.", las Palmas S.A., Palmas de Urabá Palmura S.A., Palmas del Curvaradó S.A., Promotora Palmera del Curvaradó, Lujasa Ltda., Inversiones Palmas Ltda. "INVERPALMA", C.I. El Roble, Agropalma Ltda., Inversiones la TUKEKA (Antonio Argote) y Asoprobeba S.A y los señores Ramón de Jesús Quintero Quintero, Wuilan López Cardona, Judith Emilsen Palacios Palacios, Jhon Jairo López Cabas, William de Jesús Ramírez Castaño, Víctor Eduardo Nichol Corea, Rodrigo Alberto Zapas Sierras, Jesús Antonio Lopera Lopera, Luz Ofelia Duque Agudelo, Luis Fernando Sierra Moreno, Carlos Mario Sierra Moreno, Arnoldo López Cardona, José Antonio Hoyos Giraldo, Javier de Jesús Aguilar Alzate, Juan Manuel Aguilar Echeverri, Darío Mauricio Alzate Ossa, Rodrigo Alberto Mejía Arango, Jesús Correa, Jesús Emilio Manco Zapata, Luis Fernando Nicholls, Fanklyn de Jesús Calle Muñoz, Armando Carvajal, Manuel Cordero, Luis Felipe Molano, Fabio Gil, Héctor Zapata, Oscar Darío Oviedo, Víctor Ríos y Elirio Osorio Borja, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la propiedad colectiva, a la vida, al libre desarrollo de la personalidad, al trabajo, a la dignidad humana, al ambiente sano en conexidad con la vida digna, al mínimo vital, a la restitución y a la reparación integral.

Hechos

De los hechos narrados por la parte actora se advierten como relevantes los siguientes:

En el 2000 el INCORA adjudicó 46.084 hectáreas al Consejo Comunitario de Curvaradó y 54.973 hectáreas al Consejo de Jiguamiandó.

No obstante, estas comunidades fueron víctimas de desplazamiento forzoso y varias hectáreas de sus territorios fueron invadidas por particulares para cultivar palma de aceite o para procesos de ganadería extensiva.

Afirman que esas personas además de ocupar y explotar sus territorios han intentado de manera fraudulenta quedarse con ellos, con diversas estrategias para legitimar la ocupación y explotación económica del territorio.

Indican que la pugna por el territorio ha vulnerado sus derechos fundamentales a la propiedad colectiva, a la dignidad humana y a la reparación integral, toda vez que el conflicto ha generado desplazamientos, amenazas y muertes.

Agregan que aunque algunas entidades estatales lograron recuperar jurídicamente 29.000 hectáreas, a la fecha de la demanda, las tierras no han sido devueltas materialmente.

Advierten que la acción de tutela interpuesta tiene como finalidad obtener la devolución de sus terrenos y la culminación de más de una década de atropellos.

Pretensiones

La parte actora solicita la protección de los derechos fundamentales invocados y, en consecuencia, eleva su pretensión así:

(...) 1. A las empresas y personas naturales demandadas a suspender inmediatamente cualquier tipo de actividad que se encuentren realizando y a retirarse de manera definitiva nuestras tierras (sic), so pena de desacato.

2. A la Alcaldía de Carmen del Darién y a las Fuerzas Militares y de Policía, a verificar la suspensión inmediata de las actividades y el retiro definitivo de todos los demandados.

3. A las Fuerzas Militares y de Policía a retirar, aun en contra de su voluntad a los demandados en un plazo no mayor a 48 horas, si éstos no lo hacen voluntariamente dentro del término establecido por el juez de tutela.

4. A las Fuerzas Militares y de Policía y al Alcaldía de Carmen del Darién a entregarnos a las Comunidades, a través de nosotros los representantes, en acto público y solemne, las hectáreas invadidas por los demandados.

5. A las Fuerzas Militares y de Policía, a custodiar de manera permanente nuestras Tierras, para garantizar que en el futuro no vuelvan a ser invadidas por personas ajenas a los Consejos Comunitarios.

6. A las Fuerzas Militares y de Policía y a la Alcaldía de Carmen del Darién, a brindar la seguridad necesaria para que las comunidades podamos ocupar pacíficamente y sin impedimentos, todas las hectáreas de los territorios que nos pertenecen.

7. A las fuerzas Militares y de Policía a cuidar la vida, honra y bienes de todas las personas de las comunidades y a comprometerse en no incurrir jamás en actividades que atenten contra los derechos de las comunidades.

8. A los demandados que establecieron cultivos de palma que están infectados con PC u otras enfermedades, a asumir los costos de la intervención fitosanitaria sobre estos cultivos.

9. A que se establezca un Plan de Recuperación del Territorio en las hectáreas invadidas por los particulares, que las deje en condiciones aptas para la habitabilidad, en condiciones dignas, por parte de las Comunidades. (...)

Pruebas solicitadas

La parte accionante elevó su solicitud de pruebas en los siguientes términos:

(...) Solicitamos que se inste a las siguientes entidades aportar los documentos que se relacionan, para que sean tenidos como pruebas:

2.1. A la Superintendencia de Notariado y Registro copia de los siguientes actos administrativos: Resolución 3617 de 1 de Junio de 2007, Resolución 6284 de 17 de Septiembre de 2007, Resolución 0088 del 9 de Enero de 2008.¹

2.2. A la Superintendencia de Notariado y Registro copia de los siguientes actos administrativos: Resolución No. 6286 de 18 de septiembre de 2007, Resoluciones No. 2124 y 2125 de 1 de Abril de 2008, Resoluciones No. 5303 y 5304 de 30 de julio de 2008, Resolución No. 6525 de 26 de septiembre de 2007, Resolución No. 1456 de 4 de marzo de 2008, Resolución No. 3746 de 4 de Junio de

¹ A través de las cuales se cancelaron los registros de las Resoluciones extemporáneas y presuntamente falsas.

2008, Resolución No. 6524 de 26 de septiembre de 2007, Resolución No. 6523 de 26 de septiembre de 2007, Resolución No. 1721 de 11 de Marzo de 2008 y Resolución No. 3745 del 4 de Junio de 2008.²

2.3. A la Alcaldía de Carmen del Darién copia del procedimiento policivo fallado en contra del Consejo Comunitario.

2.4. A la Cámara de Comercio copia del Certificado de Existencia y Representación Legal de la Unión de Cultivadores de Palma de Aceite en el Urabá – URAPALMA S.A., de Inversiones Fregni Ochoa y de Inversiones La Tukeka (Antonio Argote) (...)

Trámite procesal

La presente acción fue instaurada ante el Tribunal Administrativo del Chocó, que se declaró incompetente para conocer de la misma y la remitió a los Juzgados Municipales de Santa Marta, correspondiéndole al Juzgado Segundo Civil de esta ciudad, que igualmente se declaró incompetente para conocer del asunto. La Corte Constitucional al dirimir el conflicto de competencia ordenó remitir el expediente al Tribunal Administrativo del Chocó por ser el competente para tramitar y decidir de fondo el amparo solicitado.

Por lo anterior, en auto de 21 de septiembre de 2009 el Tribunal mencionado avocó el conocimiento de la presente acción, ordenó notificar a las partes y decretó las pruebas solicitadas.

Posteriormente, mediante sentencia de 5 de octubre de 2009 el Tribunal Administrativo del Chocó tuteló los derechos fundamentales de las comunidades accionantes a la propiedad colectiva y a la restitución del derecho efectivo y material de sus territorios y, en consecuencia, ordenó a las empresas demandadas suspender las actividades que estén realizando e inicien, si aún no lo han hecho, a entregar de manera voluntaria la tenencia material de las tierras en condiciones aptas para la habitabilidad, por parte de las comunidades, que de conformidad con las resoluciones expedidas por el INCODER, son de propiedad de los Consejos Comunitarios de Curvaradó y Jiguamiandó.

² Que cancelaron los registros las accesiones.

No obstante, en auto de 25 de noviembre de 2009 el Tribunal declaró la nulidad de todo lo actuado en el proceso desde el auto admisorio, por falta de notificación alegada por los representantes legales de Unión de Cultivadores de Palma de Aceite en el Urabá URAPLAMA S.A., Palmas de Urabá PALMURA S.A. y la Sociedad C.I. EL ROBLE S.A. De otro lado, admitió nuevamente la demanda, ordenó efectuar las notificaciones legales a todos los demandados y decretó las pruebas solicitadas por la parte actora.

Oposición

- La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del **Instituto Colombiano de Desarrollo Agropecuario –INCODER**, se pronunció en los siguientes términos:

Si bien los accionantes disponen de medios judiciales ordinarios que en teoría permitirían acceder a la restitución de su derecho de propiedad colectiva, debe tenerse en cuenta que tal como se encuentra consignado en el escrito de tutela, ésta se ejerce como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, que se configura con la ocupación ejercida por las empresas palmicultoras y la afectación de los derechos de primer orden, cuya vulneración resultaría inadmisibles en un Estado fundado en la dignidad humana.

En cumplimiento de los imperativos constitucionales y legales el INCORA expidió las Resoluciones Nos. 2809 y 2801 de 22 de noviembre de 2000 por las que se adjudicó en calidad de “tierras de las comunidades negras” los terrenos baldíos ocupados colectivamente por las Comunidades Negras organizadas en el Consejo Comunitario del Río Jiguamiandó, con una extensión aproximada de 54.973 hectáreas y en el Consejo Comunitario del Río de Curvaradó, con una extensión aproximada de 46.084 hectáreas, respectivamente.

Resalta que dichas resoluciones fueron emitidas y contra ellas no se interpuso recurso alguno, por lo que se consolidó una situación jurídica -titulación colectiva– y su legalidad no fue cuestionada mediante acción judicial, por lo tanto goza de plena firmeza y obligatoriedad.

Lo anterior reviste gran importancia, pues las empresas palmicultoras han querido desconocerlo a través del ejercicio de acciones judiciales sobre los actos

administrativos que culminaron el trámite de deslinde que es ajeno a este proceso de titulación.

Pese a los esfuerzos de las entidades estatales involucradas dentro de los procesos de titulación y deslinde de los territorios de las comunidades negras, desde el reconocimiento constitucional de dichos derechos (1991), después la titulación (2000) e incluso la conclusión de los procesos de deslinde (2007), los derechos consagrados a favor de estas comunidades no se han materializado debidamente, convirtiéndose en propietarios sólo de manera nominal. En la práctica la ocupación de tales terrenos sigue en cabeza de los empresarios que se niegan a restituirla y en un ejercicio abusivo del derecho, improvisan argumentos dirigidos a prorrogar la entrega de los terrenos a sus verdaderos propietarios.

Para esta entidad es fundamental lograr y acompañar la restitución material de los derechos de los miembros de la comunidad, porque de lo contrario, todo su esfuerzo dirigido al reconocimiento y deslinde que ha tomado más de una década, inversión de recursos intelectuales, financieros y físicos, sería en vano. Por lo anterior, solicita que se acceda a las pretensiones del escrito de tutela.

- El Comandante (E) del Departamento de **Policía del Chocó** indicó que una vez revisados los archivos y diferentes áreas de ésta Unidad no se encontraron antecedentes que adviertan que la Policía Nacional hubiera intervenido en los predios que pertenecen a los Consejos Comunitarios de Curvaradó y Jiguamiandó.

Por lo que advierte que no es de su competencia el presente asunto y, en consecuencia, mediante oficio de 30 de septiembre de 2009, remitió al Comandante del Departamento de Policía de Urabá las actuaciones respectivas, para su conocimiento y trámite.

- El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural** se pronunció en los siguientes términos:

Mediante las Resoluciones Nos. 2801 y 2809 de 22 de noviembre de 2000 expedidas por el INCORA fueron tituladas colectivamente 46.084 hectáreas al Consejo Comunitario de Curvaradó y 54.973 hectáreas al de Jiguamiandó. Estas resoluciones dejaron a salvo las propiedades privadas constituidas con

anterioridad a la vigencia de los respectivos títulos, sin embargo dichos predios no fueron identificados.

En el 2004 las comunidades de Curvaradó y Jiguamiandó denunciaron la siembra de cultivos de palma y ganadería extensiva en sus territorios y le solicitaron al Estado su recuperación.

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, realizó una visita a la zona y recomendó adelantar un proceso de delimitación o deslinde de las tierras de propiedad privada, el cual se inició mediante las Resoluciones 702 y 703 de 2006, proferidas por el Instituto. En este proceso se investigaron 1.108 resoluciones proferidas en la zona y se encontró: 156 títulos legítimos; 130 títulos no registrados ó registrados extemporáneamente; 8 títulos presuntamente falsos y con registro extemporáneo y 4 títulos que habían aumentado su número de hectáreas por accesión. Para un total de 142 títulos que presentaron problemas, correspondientes a 29.343 hectáreas, por lo que el Ministerio lideró una estrategia jurídica, en coordinación con otras entidades competentes (Fiscalía y Superintendencia de Notariado y Registro), con el fin de solucionar las situaciones irregulares encontradas y devolver a las comunidades los territorios usurpados.

Culminada la estrategia, se logró la recuperación jurídica del territorio ocupado ilegítimamente y el 16 de febrero de 2009 se logró que la Empresa Agropalma S.A. entregara voluntariamente a una Comitiva del Gobierno Nacional, de la cual formó parte este Ministerio, las 248 hectáreas del territorio colectivo que estuvo ocupando por años. Igualmente, el 18 de febrero del mismo año, la empresa Palmas S.A. realizó también entrega voluntaria de 1.021 hectáreas adicionales.

De otra parte, el Ministerio asesoró a las comunidades negras en la elaboración de la acción de tutela que ahora es objeto de estudio.

Además, esta entidad desarrolla el programa denominado “Fortalecimiento del Desarrollo Tecnológico y Tránsito de Tecnología de cultivos o especies priorizadas en territorios colectivos, zonas de influencia y/o de comunidades afrocolombianas o de su entorno” por valor de cuatrocientos millones de pesos (\$400.000.000), por el que se han apropiado recursos para adelantar las siguientes iniciativas:

La primera, denominada “Ajuste, validación y transferencia de tecnología para mejorar el proceso agroalimentario del plátano de la región de Curvaradó”, que está pendiente por definir la microlocalización por parte del Consejo Comunitario de Curvaradó.

La segunda, denominada “Proyecto Interinstitucional de Manejo Fitosanitario de Palma de la Región de Curvaradó y Jiguamiandó, complementario de acciones sanitarias del ICA”, que no presenta una viabilidad técnica a la fecha, toda vez que, la Asociación Campesina Lino Antonio Días Almario, que presentó la iniciativa para el manejo fitosanitario apoyado con acciones de este Ministerio, no se compromete a garantizar que sus asociados y los particulares beneficiados continúen con el cultivo de la palma.

Ahora bien, este Ministerio ha atendido únicamente las solicitudes de la comunidad de la región, pues en la intervención de los territorios colectivos, es compromiso y parámetro de obligatorio cumplimiento, por parte de los funcionarios de esta entidad, sólo apoyar actividades que cuenten con el aval y respaldo de los Consejos Comunitarios.

Reitera su disposición de apoyar las iniciativas productivas que las colectividades presenten, siempre y cuando éstas cumplan las exigencias técnicas, económicas, legales, comerciales, sociales y ambientales que garanticen su sostenibilidad y que conduzcan a las comunidades afrocolombianas de la región a superar su condición de marginalidad y pobreza.

- El representante legal de la **Asociación de Productores Agrícolas de Belén de Bajirá – ASOPROBEBA**- señala que esa entidad agrupa 250 familias quienes tienen la condición de desplazados, de que trata el artículo 1º de la Ley 387 de 1997.

Explica que la adquisición del predio rural que utilizan fue avalada por el extinto INCORA, que subsidió el 70% de los recursos de la compra, el predio fue adjudicado mediante la Resolución No. 0311 de 1992, antes de entrar en vigencia la Ley 70 de 1993 y antes de la titulación colectiva realizada a las comunidades negras. Lo que indica que su adquisición se dio legítimamente, por lo que no son invasores ni expropiadores.

Sostiene que es posible que estén inmersos en alguna situación de orden legal que requiera la clarificación de la tenencia de la tierra, no de violación de derechos fundamentales invocados en esta acción.

- El señor **Armando Carvajal Cartagena** señala que con la Resolución No.219 de 1989 el INCODER adjudicó al señor Cartagena Panesso Fabio de Jesús unas tierras, que se encuentran inscritas en la Oficina de Instrumentos Públicos de Quibdó, bajo el No. 180- 15392 y en donde no saben si los terrenos se encuentran inmersos dentro del territorio del título colectivo del río Curvaradó. Agrega que en esas tierras trabaja en la actualidad.

- El señor **Germán Antonio Marmolejo Rentería** manifiesta que el 12 de septiembre de 2009 se realizó en el Municipio del Carmen del Darién una asamblea extraordinaria en la que se estructuró la junta y en la misma se le nombró como representante legal del Consejo Comunitario Mayor de la Cuenca del Río Curvaradó.

Por lo anterior, solicita que en adelante se le tenga como representante legal del Consejo Comunitario Mayor de la Cuenca del Río Curvaradó.

- El señor **Víctor Manuel Ríos** indica que es un propietario particular del predio que le fue adjudicado por el INCORA según Resolución No. 2335 de 26 de agosto de 1991 y su dominio ha sido histórico en el predio y en la región, aun desde que le transfirió a título de venta a la empresa Palmura S.A.

Agrega que desde el año 2005 retornó de nuevo a su tierra con la intención de poseerla y recuperarla.

Respecto de las pretensiones manifiesta que se opone a la restitución de los terrenos, toda vez que no es él quien vulnera los derechos de las comunidades actoras.

- Los señores **José Arnoldo Hoyos Giraldo y Darío Mauricio Alzate Ossa** manifestaron que son propietarios inscritos de los siguientes predios: (i) Lote de terreno de extensión de 281 hectáreas y 2.500 metros cuadrados, cuyos linderos se encuentran descritos en la Resolución No. 2618 de 30 de septiembre de 1992 expedida por el INCORA, con matrícula inmobiliaria No. 180 -11385 (ii) lote de

terreno de extensión de 38 hectáreas y 7.070 metros cuadrados, con linderos establecidos en la Resolución No. 482 de 30 de abril de 1993 proferida por la misma entidad, con matrícula inmobiliaria No. 180-11853 y (iii) lote de terreno comprendido por 54 hectáreas y 2.817 metros cuadrados, cuyos linderos se encuentran en la Resolución No. 481 del 30 de abril de 1993 del INCORA, con matrícula inmobiliaria No. 180-11891.

Agregan que los lotes mencionados fueron deslindados y alinderados dentro del proceso de adjudicación, deslinde y amojonamiento de las tierras adjudicadas a los Consejos Comunitarios de Jiguamiandó y Curvaradó, en la Resolución No. 2159 de 2006.

Respecto a la ocupación de particulares anteriores a las adjudicaciones de los predios a los Consejos Comunitarios de Jiguamiandó y Curvaradó indican que se debe analizar las diferentes circunstancias en las que se encuentran algunos colonos en esas zonas, como el señor Armando Carvajal Cartagena, que ha ocupado los predios adjudicados desde mucho antes, por lo cual solicitan que se debe respetar los derechos de terceros que aun sin hacer parte de la presente acción poseen derechos como ocupantes o poseedores de buena fe.

Fallo Impugnado

El Tribunal Administrativo del Chocó mediante sentencia de 9 de diciembre de 2009 accedió al amparo solicitado en los siguientes términos:

(...) PRIMERO.- DECLARESE la falta de legitimación en la causa por pasiva de los señores **JOSÉ ARNOLDO HOYOS GIRALDO** y **DARIO MAURICIO ALZATE OSSA**, conforme lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO.- TUTÉLANSE los derechos fundamentales de las comunidades accionantes al derecho fundamental de la propiedad colectiva y a la restitución del derecho efectivo y material de sus territorios, así como los derechos a la vida y subsistencia en condiciones dignas, al mínimo vital, a la integridad física, al libre desarrollo de la personalidad, identidad cultural y autonomía de los miembros de los Consejos Comunitarios de Curvaradó y Jiguamiandó, vulnerados con ocasión a las posesiones y tenencias irregulares de sus tierras, por parte de las personas naturales y jurídicas accionadas.

TERCERO.- Como consecuencia de lo anterior **ORDENASE** a las personas naturales y jurídicas accionadas UNIÓN DE CULTIVADORES DE PALMA DE ACEITE EN EL URABÁ “URAPALMA S.A.”, PALMAS S.A., PALMAS DE URABÁ PALMURA S.A., PALMAS DEL CURVARADÓ S.A., PROMOTORA PALMERA DEL CURVARADÓ Limitada PALMADO Ltda., LUJASA Ltda., INVERSIONES PALMAS S.A. “INVERPALMA S.A.”, C.I EL ROBLE S.A., AGROPALMA Ltda, RAMIRO DE JESÚS QUINTERO QUINTERO, WUILAN LÓPEZ CARDONA, JUDITH EMILSEN PALACIOS PALACIOS, JHON JAIRO LÓPEZ CABAS, WILLIAM DE JESÚS RAMIREZ CASTAÑO, VICTOR EDUARDO NICHOL COREA, RODRIGO ALBERTO ZAPAS SIERRAS, JESÚS ANTONIO LOPERA LOPERA, LUZ OFELIA DUQUE AGUDELO, LUIS FERNANDO SIERRA MORENO, CARLOS MARIO SIERRA MORENO, ARNOLDO LÓPEZ CARDONA, JAVIER DE JESÚS AGUILAR ALZATE, JUAN MANUEL AGUILAR ECHEVERRI, RODRIGO ALBERTO MEJÍA ARNAGO, JEÚSU CORREA, JESÚS EMILIO MANCO ZAPATA, LUIS FERNANDO NICHOLLS, FRANKLYN DE JESÚS CALLE MUÑOZ, AMADO CARVAJAL, MANUEL CORDERO, INERVISIONES LA TUKEKA (ANTONIO ARGOTE), LUIS FELIPE MOLANO, CULTIVOS RECIFE S.A., ASOPROBEBA S.A., FABIO GIL, HÉCTOR ZAPATA, INVERSIONES FREGNI OCHOA, OSCAR DARÍO OVIEDO, VICTOR RÍOS Y ELIRIO BORJA, que dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes contadas a partir de la notificación de la presente providencia, suspendan las actividades que estén realizando e inicien, si aún no lo han hecho, a entregar de manera voluntaria la tenencia materia (sic) de las tierras en condiciones aptas para la habitabilidad, por parte de las comunidades, que de conformidad con las Resoluciones expedidas por el INCORA y las modificaciones efectuadas por el INCODER, son de propiedad de los Consejos Comunitarios de Curvaradó y Jiguamiandó.

Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Resolución No. 2159 de 2007, expedida por el INCODER, *por la cual se deslindan los territorios colectivos adjudicados al Consejo Comunitario del Río Jiguamiandó en el Departamento del Chocó, de los predios de propiedad privada legítima adjudicados a particulares,* y las previsiones establecidas en las Resoluciones No. 2801 de fecha 22 de noviembre de 2000, artículo octavo y la Resolución No. 2809 de fecha 22 de noviembre de 2000, artículo octavo, por la cual se adjudican tierras a los Consejos Comunitarios de Jiguamiandó y Curvaradó, respectivamente, expedidas por el INCORA, en donde se deja a salvo el derecho que tienen las personas propietarias de predios privados, y poseedores de buena fe, siempre y cuando acrediten el cumplimiento de los

requisitos indicados en los mencionados actos administrativos y en la Ley.

Las entregas reales y materiales de las hectáreas ocupadas por las accionadas no podrán exceder de treinta (30) días. Para el efecto las autoridades públicas tales como: Ministerio de Defensa – Ejército y Policía Nacional, Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Instituto Colombiano de Desarrollo Agropecuario “INCODER”, Defensoría del Pueblo, Agencia para la Acción Social (sic), Gobernador del Departamento y Alcalde del Municipio del Carmen del Darién, velarán, por el cumplimiento efectivo de la orden impartida en la presente providencia.

CUARTO.- ORDENASE a las entidades y autoridades públicas: Ministerio de Defensa – Ejército y Policía Nacional, Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Instituto Colombiano de Desarrollo Agropecuario “INCODER”, Defensoría del Pueblo, Agencia Presidencia (sic) para la Acción Social, Gobernador del Departamento y Alcalde del Municipio del Carmen del Darién que ejerzan o ejecuten los actos y acciones necesarias tendientes a impedir que en lo sucesivo se presenten hechos como los que originaron la presente tutela, y en especial la fuerza pública propenderá por la protección efectiva en cuanto a la seguridad y salvaguarda de los habitantes afrocolombianos pertenecientes a las comunidades de los Consejos Comunitarios de Curvaradó y Jiguamiandó. (...)

Para adoptar la anterior decisión el Tribunal consideró lo siguiente:

De las pruebas que obran en el expediente está demostrado que a las comunidades de los Consejos Comunitarios de Curvaradó y Jiguamiandó, el INCORA les adjudicó a través de las Resoluciones No. 2809 y 2801 de 2000, 46.084 y 54.973 hectáreas respectivamente, correspondiente a territorios que desde tiempos ancestrales ocupaban.

De otra parte, también está demostrado que previo al trámite de un proceso de deslinde y amojonamiento el INCODER por medio de las Resoluciones No. 2159 y 2424 de 2007 deslindó los predios de propiedad privada y delimitó la propiedad colectiva del Consejo Comunitario del Río Curvaradó en un área de 42.792 hectáreas cuadradas y 9.880 metros cuadrados y la propiedad colectiva de Jiguamiandó 51.870 hectáreas cuadradas más 9.236 metros cuadrados.

También se encuentra demostrado que los miembros de la comunidad accionante han sido objeto de múltiples desplazamientos forzados, crímenes y desapariciones forzadas, torturas, saqueos y quemas a caseríos, entre otros.

Según reporte del INCODER con ocasión al desplazamiento forzado de la población perteneciente a los Consejos Comunitarios actores algunos inversionistas del sector privado establecieron cultivos empresariales de palma de aceite y proyectos de ganadería extensiva en los territorios mencionados.

Con ocasión a las exigencias dirigidas al Gobierno Nacional por parte de las comunidades para recuperar sus territorios, varias entidades estatales entre ellos el Ministerio del Interior y de Justicia y de Agricultura y Desarrollo Rural, el INCODER, entre otras, desarrollaron estrategias para recuperar jurídicamente a favor de las comunidades, las hectáreas que aún no estaban en su poder, lo que en efecto se logró, pero en la actualidad no han podido recuperarlas materialmente.

En consideración a los pronunciamientos de la Corte Constitucional que están relacionados con la problemática que afrontan las comunidades de los Consejos Comunitarios de Curvaradó y Jiguamiandó, no se puede a ser caso omiso a las pretensiones de los actores, en atención a que como bien lo ha reseñado esa Corte, estas comunidades gozan de la protección especial y constitucional del Estado y las autoridades están en el deber constitucional de emprender todos los mecanismos y acciones legales tendientes a garantizar el goce efectivo y material de los derechos a ellos protegidos.

La acción de tutela se torna una vía idónea, expedita y eficaz para amparar los derechos fundamentales de las comunidades afrocolombianas de los Consejos Comunitarios de Curvaradó y Jiguamiandó, si se tiene en cuenta que no sólo se está protegiendo el derecho a la propiedad colectiva, sino que además otros derechos que se derivan de éste como son el derecho al trabajo, a la vida en condiciones dignas, a la integridad física, a la subsistencia, a la identidad cultural y a la personalidad jurídica de los miembros de esas comunidades que se han visto privados de gozar de manera efectiva de sus derechos.

No se puede, so pretexto de la existencia de una vía ordinaria ante la jurisdicción civil o agraria, imponer a los actores recurrir a la acción consagrada en la

legislación colombiana para obtener pretensiones encaminadas a la restitución o reivindicación de bienes inmuebles, cuando están de por medio otros derechos que son de igual forma fundamentales.

Teniendo en cuenta que algunos demandados alegaron su calidad de propietarios legítimos de predios privados ubicados dentro de la jurisdicción territorial de las hectáreas de tierras adjudicadas a los Consejos Comunitarios de Jiguamiandó y Curvaradó, precisa que la orden de entrega de los predios se dirige exclusivamente contra aquellas personas naturales y jurídicas demandadas, que se encuentran en terrenos cuya delimitación expresamente se estableció en las Resoluciones proferidas por el INCODER y el INCORA por las cuales se adjudican y deslindan tierras a los Consejos Comunitarios referidos, por lo que se deja a salvo el derecho que tienen las personas propietarias de predios privados, siempre y cuando acrediten el cumplimiento de los requisitos indicados en estos actos administrativos y en la Ley.

Respecto de los señores José Arnoldo Hoyos Giraldo y Darío Mauricio Alzate Ossa, que acreditaron dentro del proceso ser propietarios por compra que hicieron de los terrenos, que de conformidad con la Resolución No. 2159 de 2007, fueron excluidos del territorio delimitado a favor de las comunidades accionantes, por lo que declara probada la falta de legitimación en la causa por pasiva.

Impugnación

El señor Germán Antonio Marmolejo Rentería en su condición de Representante Legal del Consejo Comunitario Mayor de la Cuenca del Río Curvaradó, inconforme con la anterior decisión la impugnó en los siguientes términos:

Dada la complejidad para la materialización de los derechos fundamentales tutelados, se requiere que el cumplimiento del fallo de tutela se haga de manera institucional y coordinada con el Consejo Comunitario, en aras de controlar los brotes de invasiones que pretende realizar la ONG “Comisión Intereclesial de Justicia y Paz”, en los predios que han de entregar los empresarios palmeros.

Para garantizar la materialización de los derechos tutelados será necesaria la instalación y puesta en marcha de una mesa de trabajo liderada por personalidades nacionales y/o extranjeras, públicas o privadas que moldeen una

política de Reconciliación, reconstrucción de la verdad histórica y el tejido social y la restructuración de las garantías y libertades de todos los habitantes de la cuenca del río de Curvaradó.

Muchas de las personas naturales tuteladas son reconocidas históricamente como titulares de derechos privados y/o tenedores de buena fe, por lo tanto la ejecución del fallo de tutela debe dirigirse de manera concertada con el Consejo Comunitario, para no generar perjuicios a terceros que fueron excluidos de los trámites administrativos del INCODER y por ende, incluidos como personas obligadas a entregar los predios que ostentan bajo diferentes calidades.

De otra parte, los señores William Ramírez Castaño y Ramiro Quintero Quintero, por medio de apoderado, como parte accionada la impugnaron y señalaron que los señores LUIS ALBERTO RENTERÍA y EFRÉN ROMAÑA CUESTA, no están legitimados por activa para actuar en este proceso, ya que no son los representantes legales de los Consejos Comunitarios de Curvaradó y Jiguamiandó, toda vez que es el señor Germán Antonio Marmolejo Rentería, como lo ha probado dentro del proceso.

Además se están vulnerando sus derechos fundamentales pues también están amparados por la Constitución, tales como la propiedad, la vida, el libre desarrollo de la personalidad, el trabajo y el mínimo vital en conexidad con la vida digna, la dignidad humana, el medio ambiente sano, entre otros.

Sostiene que las parcelas que poseen tienen los documentos legales ya que sus tierras y los usufructos han sido trabajadas hace largo tiempo por sus padres, allí nacieron y se criaron y han trabajado toda su vida. Agregan que la mayoría de los predios han sido adquiridos a través de escrituras públicas debidamente registradas y de buena fe.

Los conflictos suscitados en razón de la indeterminación de linderos se resuelven por la vía civil, no obstante el INCODER por vía administrativa ha tratado de resolver esta situación, de tal manera que el Estado si está atendiendo el conflicto, dándole aplicación a otras vías y otro medio defensivo de orden judicial y administrativo, por lo tanto la tutela es un medio subsidiario o accesorio que no procede cuando existe otro medio de defensa judicial.

Con posterioridad a la notificación del fallo de primera instancia se presentaron las siguientes intervenciones:

- El Director Nacional de Promoción y Divulgación, la Defensora Delegada para los Indígenas y las Minorías étnicas (FE), la Defensora Delegada para los Derechos Colectivo y del Ambiente y el Defensor Delegado para la Evaluación de Riesgos de la Población Civil como consecuencia del Conflicto Armado de la **Defensoría del Pueblo**, mediante Oficio No. 405-686 de 23 de 2009 dirigido a los Magistrados del Tribunal Administrativo del Chocó les informaron que en cumplimiento del fallo de tutela de 9 de diciembre de 2009, la entidad en el marco de sus funciones constitucionales y legales convocó a una reunión a los distintos entes estatales concernidos en el cumplimiento de esta providencia, con el propósito de socializar el contenido y alcances del pronunciamiento judicial, así como definir las acciones y los compromisos que garanticen el ejercicio y goce efectivo de los derechos tutelados.

A la reunión asistieron representantes del Ministerio de Defensa Nacional, la Policía Nacional, el Comando General de la Fuerzas Militares, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el INCODER y la Procuraduría General de la Nación, entidades con las que se analizaron y discutieron las órdenes y el cumplimiento del fallo. En la reunión se evidenció la necesidad de contar con la intervención del Tribunal Administrativo del Chocó, para realizar la entrega material del territorio. Por lo que se le solicitó programar una reunión en la ciudad de Quibdó y convocar a las entidades relacionadas con el fallo.

Si bien la Procuraduría General de la Nación no aparece mencionada en la sentencia, esta entidad tiene la disposición de acompañar el cumplimiento de la sentencia, en ejercicio de sus funciones de vigilancia y control.

- El Comandante del Departamento de **Policía de Urabá**, señaló que en cumplimiento del fallo proferido por el Tribunal Administrativo del Chocó se procedió a oficiar a las entidades comprometidas con el cumplimiento efectivo de la orden impartida y manifestó que de acuerdo a su funcionalidad está dispuesto a acompañar el cumplimiento de la providencia, siendo necesario que la entidad que lidere la restitución de dichos terrenos, convoque una reunión de coordinación para definir responsabilidades.

- El señor Jaime Gregorio Vives Pinedo, representante legal de la sociedad mercantil denominada **C.I. EL ROBLE S.A.** se pronunció en los siguientes términos:

La sociedad no debió ser vinculada al presente trámite, debido a que nunca ha tenido ni tiene en la actualidad, relación alguna con las tierras ni con negocios en el Departamento del Chocó.

Por lo tanto, solicita declarar la improcedencia del amparo frente a C.I. EL ROBLE S.A., pues no existe legitimación alguna en la causa por pasiva, toda vez que previo análisis del material probatorio allegado al expediente, se advierte que en la Resolución No. 2424 de 10 de septiembre de 2007 expedida por el INCODER, aportada por los demandantes en la acción de tutela, se menciona como una de las personas que ostentan la propiedad privada sobre los terrenos del Consejo Comunitario de la Cuenca del Río Curvaradó, a la sociedad AGROPECUARIA PALMAS DE BARIJA S.A. "EL ROBLE S.A." y no esta sociedad.

- El señor **Franklin de Jesús Calle Muñoz**, por medio de apoderada, señaló que es un ciudadano de buenas costumbres, trabajador, hombre de campo que ha venido realizando actividades de reforestación y cultivo en pequeña escala de yuca en los terrenos de su propiedad y jamás ha trasgredido la ley.

Indica que el INCORA mediante Resolución No. 3115 de 29 de junio de 1990, inscrita mediante matrícula inmobiliaria No. 180-10002 adjudicó terrenos al señor Isai Antonio Acosta y por Resolución No. 3735 de 03 de septiembre de 1991, inscrita mediante matrícula inmobiliaria No. 180 -10003 a nombre de Orlando Miguel Ramos Paternina, ambas adquiridas por él en la actualidad.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

La acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Nacional reglamentada mediante el Decreto 2591 de 1991 que en el artículo 1° establece: "**Toda persona** tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, **la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales**, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los

particulares en los casos que señala este decreto", **la cual procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial**, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Mediante el ejercicio de la presente acción la parte actora pretende en concreto la protección de los derechos fundamentales a la propiedad colectiva del territorio, a la vida, al libre desarrollo de la personalidad, al trabajo, al mínimo vital en conexidad con la vida digna, a la restitución y a la reparación integral y, en consecuencia, se ordene a los accionados suspender cualquier actividad que estén realizando, retirarse de manera definitiva de sus tierras y entregárselas en condiciones de habitabilidad. Así como garantizar que en el futuro no vuelvan a ser invadidas por personas ajenas a los Consejos Comunitarios de Curvaradó y Jiguamiandó.

Así las cosas, corresponde a la Sala determinar si con el actuar de los accionados, consistente en ocupar los territorios que los actores alegan ser propiedad colectiva de los Consejos Comunitarios de Curvaradó y Jiguamiandó, se les están vulnerando los derechos fundamentales invocados por éstos.

En primer lugar, la Sala observa que los señores LUIS ALBERTO RENTERÍA y EFRÉN ROMAÑA CUESTA, instauraron la acción objeto de estudio, en calidad de representantes legales de los Consejos Comunitarios de Curvaradó y Jiguamiandó, respectivamente. No obstante, en el trámite procesal el señor Germán Antonio Marmolejo Rentería declaró ser el representante legal del Consejo Comunitario Mayor de la Cuenca del Río Curvaradó y posteriormente, los señores William Ramírez Castaño y Ramiro Quintero Quintero, en su escrito de impugnación, alegaron que los actores no están legitimados por activa para actuar en este proceso, ya que no son los representantes legales de los Consejos Comunitarios en mención.

Al respecto la Sala advierte que en el expediente³ obra constancia de inscripción de Consejos Comunitarios ante la Alcaldía Municipal de Carmen del Darién que hace constar que el señor Germán Antonio Marmolejo Rentería fue designado como representante legal del Consejo Comunitario Mayor de la Cuenca del Río de Curvaradó el 12 de septiembre de 2009. Sin embargo, de las pruebas no se

³ Ver folios 299 y 300 del Cuaderno 2 del expediente.

observa que los señores LUIS ALBERTO RENTERÍA MOSQUERA y EFRÉN ROMAÑA CUESTA, acrediten tal condición.

No obstante, los accionantes actúan como miembros y representantes legales de los Consejos Comunitarios en mención, al respecto la Corte Constitucional al estudiar la legitimación en la causa por activa en un caso similar señaló:

“(...) Los actores son integrantes de las comunidades negras de la Cuenca del río Cacarica, no interesa para efecto de determinar la legitimación de su pretensión que ostenten la representación de la persona jurídica –Consejo Mayor de la Cuenca del Cacarica-, como tampoco que dicha representación se encuentre actualmente en disputa. Lo expuesto en razón de que la jurisprudencia constitucional tiene definido que las organizaciones que agrupan a los pueblos indígenas y tribales, y quienes pertenecen a éstos, están legitimados para invocar su derecho a la subsistencia e integridad cultural. Resulta claro, entonces, que los accionantes están legitimados para invocar la protección del Juez Constitucional, sin consideración al estado actual de la representación de su comunidad, en cuanto persona jurídica i) porque pertenecen a las comunidades negras que ocupan la ribera del río Cacarica, y los artículos 2° y 7° constitucionales reconocen y protegen el derecho de éstos pueblos a la diferencia, ii) dado que el artículo 58 de la Carta ampara las formas asociativas y solidarias de propiedad, que los integrantes de las comunidades negras conocen y practican, y iii) en razón de que el artículo 55 transitorio de la Carta propende porque los pueblos que ocupan los ríos de la Cuenca del Pacífico mantengan sus prácticas tradicionales de producción, con total respeto de su autonomía e identidad cultural. (Subrayados fuera del texto).⁴

De la jurisprudencia trascrita, se desprende que los señores LUIS ALBERTO RENTERÍA MOSQUERA y EFRÉN ROMAÑA CUESTA sí estaban legitimados para instaurar la acción que ahora es objeto de estudio, pues pertenecen a las comunidades negras organizadas en los Consejos Comunitarios de Curvaradó y Jiguamiandó y, en consecuencia, pueden invocar la protección del juez constitucional, pues se trata de poblaciones que merecen especial protección del Estado.

Superado lo anterior, la Sala analizará (i) el desarrollo constitucional y legal del reconocimiento de los derechos de las Comunidades Negras (ii) el desarrollo

⁴ Corte Constitucional sentencia T- 955 de 2003 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

internacional (iii) el alcance del derecho de las comunidades negras al territorio colectivo (iv) el derecho a la restitución de la tierra de las personas en situación de desplazamiento forzado y (v) el caso concreto.

(i) Desarrollo constitucional y legal del reconocimiento de los derechos de las Comunidades Negras:

La Constitución Política de 1991 consagró como deber del Estado el reconocimiento y protección de la diversidad étnica, cultural y natural de la Nación, a su vez, en el artículo 55 transitorio dispuso que dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia el Congreso debía expedir una ley que reconociera a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que debían ser demarcadas en esa misma oportunidad.

En desarrollo de la anterior disposición, el Congreso expidió la Ley 70 de 1993 en la que reconoció a las comunidades negras el derecho a la propiedad colectiva sobre los territorios que han ocupado histórica y ancestralmente, los cuales, en la actualidad, constituyen su hábitat y sobre éstos realizan sus prácticas tradicionales de producción.

Igualmente, la ley en mención estableció obligaciones en cabeza del Estado tendientes a diseñar mecanismos especiales e idóneos para promover el desarrollo económico y social de las comunidades, siempre y cuando se garantice la autonomía de éstas en la administración y aprovechamiento de los recursos naturales.

Por su parte, el Decreto 1745 de 1995⁵ estableció la competencia para realizar los trámites de adjudicación al extinto INCORA, que posteriormente fue transferida al INCODER, mediante el Decreto 1300 de 2003⁶ y que en la actualidad se encuentra en cabeza del Ministerio del Interior y de Justicia en virtud de la Ley 1152 de 2007⁷.

⁵ 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.

⁶ Por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura.

⁷ Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones.

(ii) Desarrollo internacional:

El Convenio 169 de la OIT sobre pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, aprobado por la Ley 21 de 1991, mediante sus disposiciones permite reivindicar el derecho de las comunidades afrocolombianas, a ser tratadas como “pueblos”, debido a que sus características sociales, culturales y económicas las distinguen de otros sectores de la colectividad nacional.

La Corte Constitucional al referirse a este instrumento internacional se pronunció en los siguientes términos:

“(…) los Estados Partes, entre éstos el Estado colombiano, se encuentran igualmente obligados a respetar la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas y de los pueblos tribales, y a contribuir realmente con la conservación del valor espiritual que para todos los grupos étnicos comporta su relación con la tierra y su territorio, entendido este como “lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna u otra manera.” –artículo 13-.

Por ello el instrumento internacional en comento desarrolla ampliamente el derecho de estos pueblos a que los Gobiernos i) determinen sus propiedades y posesiones mediante la delimitación de los espacios efectivamente ocupados, ii) salvaguarden sus derechos a utilizar “las tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia”; y iii) protejan especial y efectivamente sus facultades de utilizar, administrar y conservar sus recursos naturales –artículo 14-.

De modo que si a los Estados Partes no les resulta posible reconocer a los grupos étnicos derechos sobre los recursos naturales de sus territorios colectivos, se prevé el establecimiento de procedimientos “con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa

por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades”⁸.

Además, dentro del espíritu de hacer realidad el reconocimiento étnico vinculado al territorio, el instrumento dispone que las Partes se obligan “a prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos”, como también a adoptar instrumentos que impiden tales inmisiones – artículo 18- (...)”⁹

De conformidad con lo anterior, el Estado Colombiano tiene la obligación de reconocer y respetar la diversidad étnica y cultural de la Nación, por lo tanto, debe garantizar de manera real y efectiva la conservación de ésta, por medio de políticas públicas tendientes a cumplir tal fin.

(iii) El alcance del derecho de las comunidades negras al territorio colectivo

El derecho de las comunidades negras sobre su territorio tiene como fundamento además de la Constitución Política el Convenio 169 de la OIT, así como también la Ley 70 de 1993, que se refiere a la delimitación de sus tierras.

Al respecto la jurisprudencia constitucional ha señalado:

“(...) El derecho en comento comprende la facultad de las comunidades negras de usar, gozar y disponer de los recursos naturales renovables existentes en sus territorios, atendiendo a criterios de sostenibilidad.

Y que el derecho de propiedad colectiva en comento comprende, y siempre comprendió la facultad de las comunidades negras de usar, gozar y disponer de los recursos naturales renovables existentes en sus territorios, con criterios de sustentabilidad, y de acuerdo con las limitaciones legales –Parte VII, Título II, D. 2811 de 1974-.

Limitaciones éstas que puntualiza el Decreto a que se hace mención, imponiendo al propietario la necesidad de obtener autorización de la entidad ambiental para adelantar explotaciones forestales persistentes en sus bosques, a fin de que las autoridades ambientales puedan velar por la conservación del recurso y por el uso de prácticas adecuadas –artículos 211 y 213 *idem*-¹⁰.

⁸ Respecto de la consulta previa para la delimitación de las zonas mineras indígenas se puede consultar la sentencia C- 418 de 2002 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁹ Corte Constitucional sentencia T- 955 de 2003 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

¹⁰ Sobre áreas forestales protectoras se pueden consultar los Decretos 877 de 1976 y 1449 de 1979.

Es decir que desde el año de 1967, en los términos de la Ley 31, a las comunidades negras nacionales, en cuanto pueblos tribales, les fue reconocido el derecho a la propiedad colectiva de los territorios que ocupan ancestralmente y, por ende, las facultades de uso y explotación de sus suelos y bosques, esto último, por ministerio de la ley o previa autorización de la autoridad ambiental, en los términos del Código de Recursos Naturales (...)”¹¹

(iv) El derecho a la restitución de la tierra de las personas en situación de desplazamiento forzado

En primer lugar esta Sala advierte que la situación de la población desplazada por la violencia fue objeto de análisis por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de enero 22 del 2004, M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa, en la cual se estudiaron 108 procesos de acción de tutela acumulados promovidos por más de 1150 núcleos familiares.

La Corte Constitucional además de examinar los casos concretos de los expedientes acumulados, profundizó sobre los derechos fundamentales de los desplazados y las políticas que el Estado ha adoptado para aminorar las consecuencias de tal situación. Con fundamento en lo anterior consideró la necesidad de declarar el *estado de cosas inconstitucional* frente al fenómeno del desplazamiento forzado, al cual se refirió así:

“(…)Cuando se constata la vulneración repetida y constante de derechos fundamentales, que afectan a multitud de personas, y cuya solución requiere la intervención de distintas entidades para atender problemas de orden estructural, esta Corporación ha declarado la existencia de un estado de cosas inconstitucional y ha ordenado remedios que cobijen no sólo a quienes acuden a la acción de tutela para lograr la protección de sus derechos, sino también otras personas colocadas en la misma situación, pero que no han ejercido la acción de tutela”.¹²

Lo anterior tuvo su fundamento básicamente en que la respuesta estatal no ha permitido el goce pleno de los derechos fundamentales de la población en cuestión. En esa medida, la Corte profirió varias órdenes perentorias tendientes a solucionar el estado de cosas inconstitucional, dirigidas a las entidades que tienen competencia en relación con la atención de los desplazados. Así las cosas, esta Sala reitera que las entidades accionadas deben cumplir tales órdenes conforme a

¹¹ Corte Constitucional sentencia T-955 de 2003 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

¹² Ver entre otras, las sentencias T-068 de 1998, MP: Alejandro Martínez Caballero; T-153 de 1998, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; SU-250 de 1998, MP: Alejandro Martínez Caballero; T-590 de 1998, MP: Alejandro Martínez Caballero; T-606 de 1998, MP: José Gregorio Hernández Galindo; SU-090 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; T-847 de 2000, MP: Carlos Gaviria Díaz; T-1695 de 2000, M.P.: Marta Victoria SÁCHICA Méndez.

los parámetros fijados por la Corte y atender, los plazos allí establecidos, sin que se precise que cada afectado o su núcleo familiar se vea obligado a acudir a acciones de tutela en procura de hacer efectivo el amparo de derechos fundamentales cuyo marco de protección se ha delineado en la citada providencia, para las entidades que deben concurrir a evitar que se prolongue el citado “estado de cosas inconstitucional”.

De otra parte, la Corte Constitucional ha considerado como derecho fundamental de las personas que se encuentran en situación de desplazamiento que el Estado conserve su derecho de propiedad o posesión y restablezca su uso, goce y libre disposición, en los siguientes términos:

“(…) Las personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado y que han sido despojadas violentamente de su tierra (de la tierra de la cual son propietarias o poseedoras), tienen derecho fundamental a que el Estado conserve su derecho a la propiedad o posesión y les restablezca el uso, goce y libre disposición de la misma en las condiciones establecidas por el derecho internacional en la materia. En efecto, en estos casos el derecho a la propiedad o a la posesión adquiere un carácter particularmente, reforzado, que merece atención especial por parte del Estado.(…)”¹³

Por su parte, la legislación colombiana¹⁴ consagra instrumentos tendientes a asegurar que las personas desplazadas por lo menos vuelvan a gozar de las mismas condiciones en que vivían antes del desplazamiento, en procura de hacer efectivo el amparo de los derechos fundamentales de esta población.

(v) caso concreto

De las pruebas que obran en el expediente se advierte que el INCORA a través de las Resoluciones No. 2801 y 2809 de 22 de noviembre 2000, adjudicó 54.973 hectáreas al Consejo Comunitario de Jiguamiandó y 46.084 al Consejo Comunitario de Curvaradó.

También está demostrado en el plenario que el INCODER previo trámite de deslinde y amojonamiento mediante las Resoluciones No. 2159 y 2424 de 2007 deslindó los predios de propiedad privada y delimitó la propiedad colectiva del Consejo Comunitario del Río Curvaradó en un área de 42.792 hectáreas y 9.880

¹³ Corte Constitucional sentencia T- 821 de 2007 M.P. (E) Catalina Botero Marino.

¹⁴ Ver Ley 387 de 1997, Decreto 2007 de 2001, Decreto 250 de 2005, Ley 1152 de 2007

metros cuadrados y la propiedad colectiva de Jiguamiandó en 51.860 hectáreas y 9.236 metros cuadrados.

No obstante, de los hechos narrados por los actores y del informe de la Defensoría del Pueblo se observa que estas comunidades a pesar de la titulación colectiva en mención han sido víctimas de desplazamiento forzado y sus territorios en la actualidad son objeto de actividades productivas, sin su consentimiento, principalmente de cultivos de palma de aceite y procesos de ganadería extensiva.

Al respecto se observa que con ocasión de las exigencias de estas comunidades varias entidades del Estado, como el Ministerio del Interior y de Justicia y de Agricultura y Desarrollo Rural, el INCODER, entre otras, han desarrollado estrategias para recuperar jurídicamente las hectáreas que son de las comunidades pero que no tienen la tenencia real y material sobre ellas, lo que en la teoría se logró, al recuperar 29.000 hectáreas, pero que en la realidad estos territorios no se les han devuelto. Por lo tanto, se advierte que estas comunidades aún no gozan ni ejercen de manera efectiva todos sus derechos individuales y colectivos sobre los territorios que son de su propiedad.

De otra parte, algunos de los demandados alegaron su calidad de propietarios o de poseedores de buena fe de los predios ubicados dentro de la jurisdicción territorial de las tierras adjudicadas a los Consejos Comunitarios de Jiguamiandó y Curvaradó, por lo que la Sala considera acertada la conclusión del a quo, según la cual la orden impartida a las personas jurídicas y naturales demandas de restituir los territorios, deja a salvo el derecho de éstas, siempre y cuando acrediten el cumplimiento de los requisitos indicados en los actos administrativos proferidos por el INCODER¹⁵ y en la Ley.

Tal argumento se extiende a los señores William Ramírez Castaño, Ramiro Quintero Quintero y Franklin de Jesús Calle Muñoz, que en su escrito de impugnación alegaron ser propietarios de buena fe de los predios objeto de discusión, por lo que deberán acreditar tal situación ante las autoridades competentes.

¹⁵ Resoluciones No. 2801 de fecha de 22 de noviembre de 2000 artículo octavo y la Resolución No. 2809 de la misma fecha, por las cuales se adjudican tierras a los Consejos Comunitarios de Jiguamiandó y Curvaradó, respectivamente.

Ahora bien, la Sala advierte tal como lo entendió el Tribunal, que la acción de tutela en el caso bajo estudio, se presenta como el único medio idóneo, expedido y eficaz con el que cuentan las comunidades de Curvaradó y Jiguamiandó para hacer valer sus derechos fundamentales, pues a pesar de existir una vía ordinaria ante la jurisdicción civil o agraria tendiente a lograr la restitución de bienes inmuebles, ésta se presenta como una carga demasiado excesiva para éstas, pues la afectación de sus derechos y costumbres se ha reiterado por más de una década pese a ser reconocidos a nivel nacional e internacional. Además no sobra resaltar que las comunidades afrocolombianas merecen especial protección por parte del Estado, máximo si son personas desplazadas, como ocurre en el presente caso.

En este sentido, observa la Sala que la Corte Interamericana de Derechos Humanos mediante las Resoluciones No. 6 de marzo de 2003, 7 de noviembre de 2004, 15 de marzo de 2005 y 7 de febrero de 2006 de las Comunidades de Jiguamiandó y Curvaradó ha adoptado medidas provisionales, entre otras requirió al Estado colombiano para que adopte y mantenga mecanismo de protección de la vida e integridad personal de los miembros y de las familias pertenecientes a las comunidades de Jiguamiandó y Curvaradó, asegure la habitabilidad de estas comunidades en las zonas que tradicionalmente han habitado, sin coacción o amenaza y garantice a los miembros y familias que hayan sido desplazados condiciones de seguridad para retornar a sus sitios de origen.

Sin embargo, del caso bajo estudio se concluye que la situación crítica de las comunidades afrocolombianas persiste, por lo que el Estado colombiano tiene la obligación de asegurar a éstas el goce efectivo de los derechos individuales y colectivos, mediante la adopción y ejecución de medidas encaminadas a cumplir tal fin, debido a que gozan de una protección reforzada de acuerdo con la Constitución y las obligaciones internacionales contraídas por el Estado colombiano.

En el presente caso, advierte la Sala que las entidades encargadas de velar por el cumplimiento del fallo son: el Ministerio de Defensa – Ejército Nacional y la Policía Nacional, el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Instituto Colombiano de Desarrollo Agropecuario “INCODER”, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, la Defensoría del Pueblo, el Gobernador del Departamento y el Alcalde del Municipio del Carmen del Darién y corresponderá a los Consejos

Comunitarios de Curvaradó y Jiguamiandó colaborar con éstas para el efectivo restablecimiento de sus derechos individuales y colectivos.

Finalmente, la Sala observa que el representante legal de la Sociedad C.I. EL ROBLE S.A. en el trámite procesal alegó la falta de legitimación por pasiva debido a que la Resolución No. 2424 de 10 de septiembre de 2007 expedida por el INCODER, se menciona como una de las personas que ostentan la propiedad privada sobre los terrenos del Consejo Comunitario de la Cuenca del Río Curvaradó, a la sociedad AGROPECUARIA PALMAS DE BARIJA S.A. "EL ROBLE S.A." y no esta sociedad.

Al respecto, la Sala observa de la resolución en mención que en efecto en ésta se nombra a la sociedad AGROPECUARIA PALMAS DE BARIJA S.A. "EL ROBLE S.A, como propietaria situada dentro del Consejo Comunitario de la Cuenca del Río Curvaradó y no a la Sociedad C.I. EL ROBLE S.A., por lo que se declarará probada la falta de legitimación por pasiva alegada.

Así las cosas, esta Sala confirmará la sentencia impugnada proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó el 9 de diciembre de 2009, en la que concedió el amparo solicitado y adicionará en numeral primero de la misma respecto de la falta de legitimación por pasiva de la sociedad C.I. EL ROBLE S.A.

F A L L A

1. CONFÍRMASE la providencia de 9 de diciembre de 2009 proferida por Tribunal Administrativo del Chocó, objeto de impugnación, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

2. ADICIÓNENSE el numeral 1º de la providencia de 9 de diciembre de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó, el cual quedará así:

Primero: DECLARESE la falta de legitimación en la causa por pasiva de los señores **JOSÉ ARNOLDO HOYOS GIRALDO** y **DARIO MAURICIO ALZATE OSSA** y de la sociedad **C.I EL ROBLE S.A.** conforme a lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

Envíese el expediente a la Corte Constitucional para lo de su cargo,

Cópiese, notifíquese, cúmplase.

La anterior providencia fue considerada y aprobada en la sesión de la fecha.

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA
Presidenta de la Sección

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

WILLIAM GIRALDO GIRALDO