

## **Sentencia T-601/16**

**ACCION DE TUTELA CONTRA ACTUACIONES DE AUTORIDADES DE POLICIA EN EL CURSO DE UN PROCESO POLICIVO**-Requisitos generales y especiales de procedencia

**ACCION DE TUTELA CONTRA ACTUACIONES DE AUTORIDADES DE POLICIA EN EL CURSO DE UN PROCESO POLICIVO**-Procedencia por vulneración de derechos fundamentales en orden de desalojo

**PROCESOS AGRARIOS DE CLARIFICACION DE LA PROPIEDAD**-Acción de nulidad y restablecimiento del derecho no es el medio de defensa eficaz ni idóneo cuando se trata de proteger derechos fundamentales, vulnerados por la omisión en la culminación de procesos administrativos

**PROCESOS AGRARIOS DE CLARIFICACION DE LA PROPIEDAD**-Procedencia de la acción de tutela cuando se vulneran derechos fundamentales debido a la omisión de autoridades administrativas de dar inicio e impulso a un proceso de clarificación de la propiedad

*El medio de defensa judicial de nulidad y restablecimiento del derecho no es eficaz ni idóneo cuando se trata proteger derechos fundamentales, vulnerados por la omisión en la culminación de procesos administrativos.*

**DERECHOS DE LAS COMUNIDADES NEGRAS, AFRODESCENDIENTES, RAIZALES, PALENQUERAS, PUEBLOS ROM Y DEMAS GRUPOS ETNICOS**-Protección constitucional

**DERECHO A LA DIVERSIDAD ETNICA Y CULTURAL**-Vulneración a comunidad afrodescendiente debido a la discriminación estructural e histórica que han padecido afectando directamente a sus individuos

**DERECHO A LA PROPIEDAD COLECTIVA DE LAS COMUNIDADES AFRODESCENDIENTES**-Fundamental

**DERECHO A LA DIVERSIDAD ETNICA Y CULTURAL**-Orden a autoridades realizar proceso de clarificación respetando los derechos de las comunidades étnicas afrodescendientes

Referencia: Expediente T-4588870

Acción de tutela instaurada por Edelmira Ortega de Marrugo, contra la Procuraduría General de la Nación y otros.

Procedencia: Corte Suprema de Justicia,  
Sala de Casación Laboral

Asunto: Debido proceso. Conservación de  
la identidad y protección de la vida de  
comunidades afrocolombianas.

Magistrada sustanciadora:  
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., dos (2) de noviembre dos mil dieciséis (2016).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y Aquiles Arrieta Gómez, y la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

### **SENTENCIA**

En el proceso de revisión de la sentencia de tutela proferida por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia el 17 de septiembre de 2014, mediante la cual se confirmó la providencia dictada el 1º de julio de 2014 por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena.

El asunto fue recibido el 20 de octubre de 2014 por la Corte Constitucional debido a la remisión que realizó la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, según lo ordenado por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991. El 10 de noviembre de 2014, la Sala de Selección Número Once de Tutelas de esta Corporación lo seleccionó para revisión.

Estando en curso la revisión de este asunto, el 12 de noviembre de 2015, la Sala de Selección Número Once de Tutelas acumuló el expediente T-5152026, a este proceso por considerar que presentaban unidad de materia, para que fueran fallados en una sola sentencia.

Sin embargo, después de realizar el estudio pormenorizado de ambos expedientes, la Sala Quinta de Revisión de Tutelas, en ejercicio de las facultades legales y constitucionales, decidió desacumularlos mediante Auto del 10 de octubre de 2016. Lo anterior, al comprobar que si bien comparten un contexto común (controversias sobre tierras en la Hacienda Arroyo Grande), los problemas jurídicos a tratar son diferentes. En efecto, el expediente acumulado T-5152026 propone una acción de tutela contra providencia judicial por vulneración de los derechos al debido proceso, acceso a la administración de justicia y de defensa de los accionantes, mientras que el expediente T-4588875 conlleva al estudio de una eventual vulneración de derechos sistemática por parte de diversas entidades estatales y particulares de

una Comunidad de afrocolombianos propietarios y/o poseedores de terrenos de los cuales, al parecer, están siendo despojados.

## I. ANTECEDENTES

El 20 de enero de 2014<sup>1</sup>, la señora Edelmira Ortega de Marrugo, en calidad de integrante de la Comunidad de Copropietarios de la Hacienda Arroyo Grande<sup>2</sup>, presentó acción de tutela en contra de la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio del Interior, el Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural INCODER, la Inspección de Policía de Arroyo Grande, la Personería Distrital de Cartagena y “*demás autoridades que se determinen en el desarrollo de la presente*”.

Lo anterior debido a que estas entidades incurrieron en diversas y reiteradas acciones y omisiones que han conllevado a que se adelanten procesos policivos en contra de la Comunidad de Arroyo Grande, mediante los cuales se ha desplazado forzosamente a las familias que históricamente han sido propietarias de los predios desalojados. En esa medida, la accionante considera que sus derechos fundamentales al debido proceso, de petición, de defensa, y especialmente, aquellos consagrados en el Convenio 169 de la OIT en favor de los grupos indígenas y tribales, fueron vulnerados con ocasión de los siguientes hechos:

### A. Hechos y pretensiones

1. Edelmira Ortega de Marrugo afirmó que en el siglo XIX, la propiedad de la Hacienda Arroyo Grande fue transferida por un español, el señor José del Carmen Ramírez, a una comunidad de 113 familias afrocolombianas. El título traslativo de dominio se elevó a la Escritura Pública N° 161 de 1897 ante la Notaría Primera de Cartagena, y fue registrado en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena con el folio de matrícula inmobiliaria N° 060-34226<sup>3</sup>, abierto el 15 de diciembre de 1980. Según la actora esta propiedad es comunitaria, colectiva y proindiviso, “*por tal nadie es dueño de lugar alguno y todos son dueños de todo*”<sup>4</sup>.

2. Sostuvo que se trata del predio ubicado en el corregimiento de Arroyo Grande, en el Distrito de Cartagena de Indias y está conformado por los poblados de Arroyo de las Canoas, La Europa, Arroyo Grande y Lomita Arena. Adicionalmente describió los siguientes linderos:

*“POR EL NORTE: Con el mar Caribe y los terrenos de Boca de Amanzaguapos, por el sur, con la Hacienda del Púa, de propiedad, para la época de Escrituración, del señor ANDRÉS J. JARAVA, Por el Oriente*

<sup>1</sup> Cuaderno 1, folios 3 a 24.

<sup>2</sup> Con la coadyuvancia de Ismael Henríquez Pineda, quien firma la acción de tutela en esa calidad.

<sup>3</sup> Cuaderno 1, folios 264 a 272. Certificado de Tradición y Libertad expedido por la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Cartagena, en el que consta que Justiniano Ramírez y Martiniano Ramírez adquirieron por adjudicación que se hizo en la sucesión de José del C. Ramírez según sentencia del 11 de julio de 1896 liquidada ante el Juzgado 1° Civil del Circuito de Cartagena.

<sup>4</sup> Cuaderno 1, folio 5.

*con la misma Hacienda de Púa, y con terrenos de la, para entonces, ALDEA DE CLEMENCIA y Caserío del COCO, por el occidente con el mar Caribe”<sup>5</sup>.*

3. Agregó que históricamente la Comunidad ha vivido de la ganadería, la agricultura y la pesca. Explicó que los descendientes de esas 113 familias han tenido una estrecha relación con el territorio y el mar caribe, que dista de la concepción sobre la tierra que puedan tener *“los descendientes de criollos”*. Es por ello que durante su permanencia y dominio colectivo por más de 115 años en la Hacienda Arroyo Grande, no hubo *“un afán por identificar y limitar la propiedad que pudiera resultar de cada miembro de la comunidad, sino que fue un sentimiento de hermandad, una costumbre de aprovechamiento de los terrenos en la ganadería, la agricultura para su supervivencia, incluyendo la pesca”*, los elementos que los han identificado como grupo afrodescendiente propietario de los terrenos que les fueron despojados<sup>6</sup>.

4. Señaló que en los últimos años ha habido diversas acciones y omisiones a partir de las cuales se han vulnerado los derechos de la comunidad de copropietarios. En especial, narró la actuación de las siguientes entidades estatales, así:

**4.1 Inspección de Policía de Arroyo Grande:** La accionante afirmó que distintas personas presentaron títulos falsos sobre fracciones del predio “Hacienda Arroyo Grande”, del cual la Comunidad es propietaria. Señaló que mediante querellas policivas de perturbación a la posesión contra indeterminados, esas personas han conseguido que la Inspección de Policía de Arroyo Grande desplace a la Comunidad hacia el casco urbano, tildándolos de poseedores irregulares.

Agregó que pese a que la Comunidad informó al Inspector de Policía sobre la irregularidad de los títulos de propiedad presentados y las acciones penales iniciadas por estos hechos, el funcionario siguió adelante con las querellas, ignorando su calidad de propietarios<sup>7</sup>.

Además, refirió que quienes presentaron los títulos espurios sobre la Hacienda Arroyo Grande han recurrido a grupos armados al margen de la ley para desplazar a la Comunidad de su territorio y restringirle el acceso al mar Caribe, lo cual también es pasado por alto por el referido funcionario.

---

<sup>5</sup> Cuaderno 1, folio 4.

<sup>6</sup> Cuaderno 1, folio 6.

<sup>7</sup> Cuaderno 1, folios 23-50; 91, 93-96. Al respecto, allegan copia de la sentencia de tutela del Juzgado 14 Penal Municipal de Cartagena de Indias, presentada por la accionante y otros comuneros en contra de la Inspección de Policía de Arroyo Grande. Los accionantes presentan una acción de tutela para evitar la diligencia de desalojo programada para el 5 de abril de 2013 por parte del accionado. El juez desestima las pretensiones, al advertir un hecho superado, pues los procesos policivos iniciados por terceros para amparar su presunto derecho a la posesión, fueron desistidos (Cuaderno 1, Folio 48). Sin embargo, advierte que el asunto puesto a consideración del juez refiere a un litigio de títulos prediales que debe ser dirimido ante el juez natural y no a través de la acción de tutela.

De otra parte, indicó que el Inspector no cumple los horarios de atención al público y maneja irregularmente los términos procesales, todo lo cual trunca sus intentos de defensa administrativa.

**4.2 Ministerio del Interior:** La demandante afirmó que el 10 de mayo de 2013 la Comunidad presentó una petición que fue radicada con el N° EXTMI13-0016039 ante el Ministerio del Interior<sup>8</sup>, con el fin de poner a tal autoridad al corriente de la situación y de solicitar su intervención para que, bajo la apariencia de legalidad, no se siguieran perpetrando actuaciones de despojo y desplazamiento de la Comunidad de Arroyo Grande.

Relató que al momento de la presentación de esta acción de tutela, el Ministerio no había ofrecido ninguna respuesta.

**4.3 INCODER:** La actora y varios miembros de la Comunidad presentaron ante el INCODER solicitudes de aclaración de la propiedad de los terrenos que comprenden la Hacienda Arroyo Grande, de acuerdo a la Escritura Pública N° 161 de 1897. Tales peticiones tienen los radicados N° 20133128802 del 4 de julio de 2013 y N° 20131118969 del 20 de junio de 2013<sup>9</sup>.

En torno a esas solicitudes señaló que la entidad *“realmente no ha dado ningún trámite, a pesar que como lo disponen los convenios internacionales y nuestra Carta Política, es una obligación Estatal, en procura de los derechos de los grupos étnicos y tribales”*<sup>10</sup>.

**4.4 Procuraduría General de la Nación:** La accionante precisó que el 21 de junio de 2013 la Procuraduría fue advertida sobre las titulaciones paralelas del predio de propiedad de la Comunidad y sobre las actuaciones irregulares de varios funcionarios, para que se hicieran las investigaciones pertinentes contra las autoridades involucradas<sup>11</sup>. No obstante, a la fecha de presentación de esta acción de tutela no se reportó ninguna acción por parte de ese ente.

Resaltó que el Juzgado Cuarto Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Cartagena, en fallo de tutela anterior solicitó el acompañamiento y seguimiento de la Procuraduría General, a través de la designación de un agente especial, en el marco de las actuaciones iniciadas por la Inspección de Policía de Arroyo Grande. La notificación de dicha providencia se dio el 29 de agosto de 2013, sin que la misma haya sido objeto de pronunciamiento *“por parte del Procurador”*<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Cuaderno 1, folios 191 a 200. Copia del poder otorgado al abogado Danilo Alfonso Rodríguez Velásquez, por parte de la accionante y otros; y copia de la solicitud presentada por este ante el Ministerio del Interior.

<sup>9</sup> Cuaderno 1, folio 210. Solicitud de clarificación de propiedad ante el INCODER, presentada por el apoderado de la Comunidad Arroyo Grande, sobre el bien con matrícula inmobiliaria 060-34266 de tres mil cuatrocientas (3400) hectáreas, de fecha 10 de diciembre de 2009.

<sup>10</sup> Cuaderno 1, folio 5 y 211. En este último folio se emite una respuesta escueta en donde se informa que se abrió un expediente con la solicitud de la Comunidad de Arroyo Grande.

<sup>11</sup> Escrito con radicación N° 203828 del 21 de junio de 2013.

<sup>12</sup> Cuaderno 1, Folios 204 y 212. Notificación de la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito con funciones de Conocimiento de Cartagena, a la Procuraduría General de la Nación. En la providencia se solicita el acompañamiento de la Procuraduría en las actuaciones relacionadas con los

En ese mismo fallo se compulsaron copias a la Fiscalía General de la Nación para que investigara la eventual comisión de una conducta punible “*en el aporte y uso de documentos falsos... además de un fraude procesal*”<sup>13</sup>.

**4.5 Personería Distrital de Cartagena:** La peticionaria presentó ante esta entidad recurso de nulidad en contra de uno de los procesos policivos llevados a cabo por el Inspector de Policía de Arroyo Grande<sup>14</sup>. Sin embargo ese recurso fue negado en tanto ella no había otorgado poder al abogado que la representaba en esa ocasión<sup>15</sup>. A pesar de lo anterior, puso en conocimiento del Personero, que el Inspector de Policía de Arroyo Grande no cumple los horarios de atención al público ni los términos procesales, por lo cual se vulnera su derecho al debido proceso.

**4.6 Fiscalía General de la Nación:** La demandante afirmó que la Fiscalía inició varios procesos penales contra algunas de las personas que han exhibido títulos de propiedad presuntamente falsos en el corregimiento de Arroyo Grande<sup>16</sup>. Sin embargo, adujo que en ninguna de las investigaciones adelantadas por los servidores de la Fiscalía se ha declarado la responsabilidad penal de los implicados, y que, por el contrario, los fiscales han omitido las solicitudes de vinculación como parte civil, remitidas por la Comunidad de copropietarios<sup>17</sup>.

**5.** Después de esas denuncias particulares, la accionante manifestó que el despojo sobre los miembros de la Comunidad, a través de titulaciones paralelas, son acciones de “*aniquilamiento étnico y cultural*”, ya que se han recibido diversas amenazas de muerte por parte de quienes pretenden apoderarse de sus territorios. Relató que desde 2008, personas ajenas a la Comunidad “*amparadas por autoridades locales y regional (sic)*” iniciaron la construcción de barreras y crearon “*grupos de justicia privada*”. Todo lo cual fue puesto en conocimiento de la Fiscalía<sup>18</sup>, de la Procuraduría y de la Presidencia de la República. Sin embargo, la Comunidad no ha tenido respuesta estatal alguna.

---

procedimientos iniciados por la Inspección de Policía de Arroyo Grande en contra de la Comunidad Afrocolombiana de Arroyo Grande.

<sup>13</sup> Cuaderno 1, folio 205. Notificación de la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito con funciones de Conocimiento de Cartagena, a la Fiscalía General de la Nación.

<sup>14</sup> Cuaderno 1, folios 274 a 301. Solicitud presentada el 4 de septiembre de 2013 y anexos.

<sup>15</sup> Abogado Danilo Rodríguez Velásquez.

<sup>16</sup> Como ejemplo de ello, ponen de presente las investigaciones adelantadas ante las Fiscalías 31, 14, 12 y 17 Seccional de Cartagena, en las que se investigó la comisión de los delitos de estafa, fraude procesal, falsedad en documento público, al advertirse la falsificación de escrituras públicas, de licencias de urbanismo, de folios de matrícula inmobiliaria, de resoluciones proferidas por el INCODER, entre otros.

<sup>17</sup> Sobre el particular, indican que, por ejemplo, la Fiscalía 31 Seccional de Cartagena ordenó la cancelación de la anotación No. 13 del folio de matrícula inmobiliaria No. 060-176073, y la cancelación de todos los actos registrables derivados de dicha anotación, por cuanto se originó en una escritura pública que remitía a una licencia falsa de la curaduría urbana No. 1 de Cartagena. Sin embargo, pese a la decisión adoptada por la mencionada fiscalía, aún esta medida no se ha hecho efectiva, y se siguen negociando los predios de la comunidad con base en títulos falsos.

<sup>18</sup> Cuaderno 1, folio 201. Ampliación de noticia criminal presentada ante la Fiscalía 37 seccional Cartagena el 3 de septiembre de 2013, por el apoderado de la accionante, señor Danilo Alfonso Rodríguez Velásquez.

6. Por todo lo antedicho, la accionante consideró que con las acciones y omisiones antes indicadas, las autoridades accionadas vulneran los derechos fundamentales de petición, a la identidad cultural, a la igualdad, al debido proceso y a la vida de la Comunidad de Copropietarios de la Hacienda Arroyo Grande. Y en esa medida solicitó su protección por vía de tutela.

En consecuencia, pidió al juez ordenar *i)* a la Secretaría del Interior de Cartagena y a la Inspección de Policía de Arroyo Grande, que se abstengan de adelantar procesos policivos en el corregimiento de Arroyo Grande, hasta tanto las autoridades competentes deciden sobre la propiedad de los terrenos del predio denominado “Hacienda Arroyo Grande”; *ii)* que se ordene a las autoridades correspondientes, adoptar de manera inmediata las medidas pertinentes para aclarar la propiedad y “*efectuar la recuperación de baldíos*”; y *iii)* que se declare la nulidad de todas las decisiones policivas, adoptadas en los procesos que se han adelantado contra indeterminados y “*que en realidad se adelantaron contra los miembros de la Comunidad de Arroyo Grande*”.

### ***Aclaración de la acción de tutela***

7. El 31 de enero de 2014, la accionante presentó una aclaración de la acción de tutela, en la cual relató que varios comuneros, que abandonaron el territorio de la Comunidad gracias a sus estudios y oportunidades, obtuvieron títulos de prescripción de algunos terrenos, debido a que demandaron a personas indeterminadas, a pesar de tener conocimiento de que los territorios pertenecen a todos sus miembros de manera común y *pro indiviso*. Señaló que esos comuneros enajenaron a terceros esas tierras lo que agrava el problema de desplazamiento y despojo. Adicionalmente, puso en conocimiento al Juez de tutela de una acción popular tramitada ante el Juzgado Tercero Administrativo de Cartagena, con Radicado 2009-00180, en la que se discuten algunas circunstancias sobre parte del predio.

De igual forma, denunció el otorgamiento irregular de licencias para la explotación minera en Arroyo Grande, que han afectado los derechos fundamentales de la Comunidad. En consecuencia, solicitó la vinculación de la Agencia Nacional de Minería y de la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique, para que remitan las licencias otorgadas en el corregimiento de Arroyo Grande.

Por último solicitó el otorgamiento de medidas cautelares para evitar que continúen los procedimientos policivos en contra de la Comunidad de Copropietarios de Arroyo Grande.

### **B. Coadyuvancias a esta acción de tutela**

***Ismael Henríquez Pineda***<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Cuaderno 1, folio 24 y cuaderno 2, folio 100.

8. Ismael Henríquez Pineda, en su calidad de hijo de la señora Ana Matilde Ortega de Pineda “titular de 7 acciones de la Comunidad de Copropietarios de Arroyo Grande, como consta en la anotación No. 14 del folio de matrícula inmobiliaria No. 060-34226”, firma como coadyuvante la acción de tutela y el escrito de aclaración de la misma<sup>20</sup>.

***Fundación para el Desarrollo de las Comunidades Negras e Indígenas Afrodescendientes –FUNDACONEAFRO–***<sup>21</sup>

9. Orlando Enrique Echenique en calidad de Director Administrativo de FUNDACONEAFRO coadyuvó a la presente acción de tutela. Indicó que la Comunidad de Arroyo Grande fue constituida para que, de manera comunitaria, recibiera propiedades de parte de los españoles en la época de la Colonia y durante la primera etapa de la República, para efectos de ser indemnizada por el sometimiento del que fueron objeto durante la época de esclavitud. Por ello a la Comunidad Arroyo Grande le fue entregada, por parte de los herederos del español “señor Ramírez”, la Hacienda Arroyo Grande, tal y como consta en la ya citada Escritura Pública No. 161 de 1897.

10. Afirmó que la Comunidad de propietarios formada por 113 comuneros, ha desarrollado una vida acorde con la cultura comunitaria. Sin embargo el Estado colombiano ha permitido el desplazamiento forzado de esta Comunidad, a través de diferentes acciones y omisiones cometidas por entidades públicas, como autoridades de registro, oficinas de catastro y algunos despachos judiciales.

Así por ejemplo, resaltó que se adelantaron procesos policivos con el aval de la ***Secretaría del Interior de Cartagena*** y de la ***Inspección de Policía de Arroyo Grande***, cuyo objetivo fue despojar a la Comunidad de sus territorios. Adicionalmente relató que en los años 2005 y 2008, la Comunidad inició protestas como una forma de contrarrestar las acciones de los grupos que pretendían despojarlos de sus tierras, en las que sus miembros arriesgaron sus vidas, pues fueron amenazados de muerte por parte de sujetos armados. Esa situación fue puesta en conocimiento de la ***Policía Nacional*** para que brindara protección. Sin embargo no hubo ninguna reacción por parte de esa autoridad.

Igualmente señaló que la ***Alcaldía de Cartagena*** “vendió” 500 hectáreas pertenecientes a las playas que conforman los terrenos de la Hacienda Arroyo Grande, sin observar los trámites exigidos por la ley. Estas ventas se realizaron con base en títulos que no se desprendían del ya referido folio de matrícula inmobiliaria número 060-34226. Por el contrario, se utilizaron títulos falsos para la enajenación de los referidos bienes.

Indicó que la ***Fiscalía General de la Nación*** tiene conocimiento de procesos penales referentes al desplazamiento relatado, sin que se hayan obtenido resultados de esas investigaciones. Especialmente, puso de presente que la

<sup>20</sup> En algunos documentos se menciona al coadyuvante como Ismael Henríquez **Pineda** y en otros como Ismael Henríquez **Ortega**, por lo cual la Sala estima pertinente hacer la presente aclaración.

<sup>21</sup> Cuaderno 2, folios 17 a 33, presentada el 27 de enero de 2014.

**Fiscalía 14 Seccional de Cartagena** ha incurrido en graves omisiones en los procesos a su cargo.

Señaló que el **Procurador General de la Nación** no ha adelantado las acciones de verificación y acompañamiento pertinentes para evitar que los derechos fundamentales de la Comunidad afrocolombiana sigan siendo vulnerados.

También reiteró que el **Ministerio del Interior** omitió dar respuesta a las peticiones elevadas por la Comunidad de Arroyo Grande. Y por su parte, el **Ministerio de Minas** otorgó autorizaciones para la explotación de canteras dentro de los territorios de la Comunidad, como es el caso del predio denominado “*El Campín*”.

Aunado a lo anterior, el **Gobierno Nacional** construyó la Vía al Mar que atravesó gran parte de la Hacienda Arroyo Grande. No obstante, no tuvo en cuenta a la Comunidad afrocolombiana como dueña de esos terrenos, y pagó por indemnizaciones a terceras personas que no eran propietarias, perpetrando el despojo de tierras.

También el coadyuvante precisó que mediante comunicación con radicado EXT13-00040524, la Comunidad solicitó la intervención de la **Presidencia de la República** para evitar la violación a sus derechos fundamentales. Sin embargo, mediante una escueta comunicación del 21 de mayo de 2013, esa entidad contestó que había remitido las solicitudes a otra dependencia.

11. Reseñadas las acciones y omisiones de las entidades estatales, el coadyuvante reiteró algunos hechos de la demanda, tales como: *a)* Que “*falsos propietarios*” iniciaron procesos judiciales para reclamar el derecho de dominio sobre predios de la Hacienda Arroyo Grande, sin notificar a los asociados o herederos, tal y como lo exige la ley. *b)* Que la Comunidad ejerce la agricultura, la ganadería y la pesca de subsistencia. *c)* Que con la aparición del negocio del narcotráfico, las playas fueron usurpadas por actores armados, quienes construyeron cercas que bloquearon el acceso de la Comunidad a las playas y la desplazaron hacia los cascos urbanos de Arroyo de las Canoas, Arroyo Grande, La Europa y Lomita Arena.

Adicionalmente, mencionó la existencia de una acción popular con Radicado 2008-00180-00, que tiene relación con el presente proceso de tutela. Explicó que desde el 2009 se han entregado predios de las playas de Arroyo Grande de manera ilegal, lo cual vulnera los derechos fundamentales de la Comunidad afrocolombiana.

También afirmó que la Comunidad no cuenta con recursos para contratar abogados que los representen para defender sus derechos, debido a su situación crítica de pobreza. Sostuvo que el desplazamiento ha generado niveles de miseria graves y ha desmejorado la vida de la Comunidad que antes contaba con la tierra y el mar para satisfacer sus necesidades básicas.

**12.** Por todo lo anterior, solicitó la protección de los derechos fundamentales de la Comunidad de Arroyo Grande, y especialmente: *i)* Que se disponga la cesación de toda acción policiva tendiente a privar a la Comunidad del uso de su territorio. *ii)* Que se libere a la Comunidad de las restricciones de acceso al mar para que pueda seguir ejerciendo la pesca, hasta que el INCODER finalice los procedimientos de aclaración de la propiedad. *iii)* Que se ordene al Defensor del Pueblo la adopción de los mecanismos necesarios para que el INCODER efectúe el procedimiento de clarificación de la propiedad y adopte las decisiones pertinentes para definir la propiedad comunal de la Comunidad. Y *iv)* Que se ordene a la Fiscalía General de la Nación la comisión de Fiscales especializados en restitución de tierras y derechos humanos, apoyados de un grupo de policía judicial para que investiguen, de manera preferencial y urgente, las graves conductas penales que se han desarrollado en contra de la Comunidad.

***Comuneros Leorte Santiago Padilla, Nelson Ramos Jiménez, Nadín Alberto Romero Santiago***<sup>22</sup>

**13.** Los comuneros coadyuvantes reiteraron que la Comunidad de Copropietarios de la Hacienda Arroyo Grande subsiste de la explotación de sus parcelas, pero que por presiones de grupos armados, del narcotráfico y de las entidades públicas corruptas, han sido desplazados de sus tierras y se les ha impedido el acceso al mar. Esta situación, a su juicio, configura una vulneración de su derecho fundamental al mínimo vital.

Subrayaron que la Comunidad envió numerosas solicitudes a la Presidencia de la República, al Ministerio del Interior, al Procurador y al Fiscal General de la Nación, en las que les informó sobre su crítica situación, sin recibir una respuesta clara al respecto.

En particular, señalaron que la Fiscalía 14 Seccional de Cartagena ha tenido bajo su cargo las investigaciones con Radicados 202892 y 242080, por periodos aproximados de 8 y 4 años respectivamente, sin que se haya realizado el trámite correcta y eficazmente. Ponen de presente que en esos casos se presentaron graves violaciones a los derechos humanos.

**14.** Finalmente, solicitaron que se ordene: *i)* al INCODER adelantar un proceso agrario de clarificación de la propiedad en el que tome las decisiones correspondientes sobre los títulos sobrepuestos de prescripción y adjudicación; *ii)* al Ministerio de Agricultura la disposición de los medios necesarios para la recuperación de sus tierras; *iii)* a la Alcaldía de Cartagena la cesación de todos los procedimientos policivos hasta que el INCODER concluya el proceso de clarificación de la propiedad sobre los terrenos de Arroyo Grande, y hasta que las autoridades determinen la protección de sus derechos fundamentales.

---

<sup>22</sup> Cuaderno 2, folios 90 a 96, presentada el 30 de enero de 2014. Advierte esta Sala que en el escrito se hace mención a Candelaria Alcázar, a Thomas Padilla, a Eugenia Padilla Alcázar, sin embargo, ninguno de estos firmó el escrito. Por tanto, sólo aquellos que signaron el documento, serán tenidos como coadyuvantes en este proceso.

### ***Consejo Comunitario de la vereda La Europa - Arroyo Grande***<sup>23</sup>

15. Magaly Coronado Solano, en calidad de representante del Consejo Comunitario de la Europa en Arroyo Grande, presentó coadyuvancia a la acción de tutela<sup>24</sup>. Solicitó vincular al trámite de tutela al Presidente de la República y al Ministerio del Interior, toda vez que dichas autoridades recibieron diversas peticiones presentadas por la Comunidad, en las que se expuso la situación de vulneración de derechos humanos y la necesidad de clarificar la propiedad de la Hacienda Arroyo Grande, sin recibir respuesta alguna. Reiteró la necesidad de que el Estado adopte medidas para proteger los derechos fundamentales de la Comunidad, que actualmente vulneran personas inescrupulosas que pretenden apropiarse de los territorios comunitarios de Arroyo Grande.

#### **C. Actuaciones procesales en sede de tutela**

1. Mediante **auto del 22 de enero de 2014**<sup>25</sup>, el Magistrado Carlos Francisco García de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cartagena, a quien le correspondió el análisis del expediente, se declaró impedido para conocer del proceso de tutela, por cuanto adquirió junto con su cónyuge la posesión de una hectárea de tierra ubicada en el corregimiento de Arroyo Grande. En este sentido, manifestó que podía tener interés directo o indirecto en las resultas del proceso. El impedimento fue aceptado por el Tribunal, mediante auto del 23 de enero de 2014.

2. A través de **auto del 23 de enero de 2014**<sup>26</sup>, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cartagena inadmitió la acción de tutela. El Tribunal señaló que Edelmira Ortega de Marrugo no aportó poder que demostrara la representación legal de la Comunidad de Copropietarios y Descendientes de Propietarios de la Hacienda Arroyo Grande, ni señaló que actuaba en calidad de agente oficiosa.

En consecuencia, concedió el término de 3 días para que se aportara poder especial o prueba que permitiera establecer la representación de quienes conforman la Comunidad de Copropietarios y Descendientes de Propietarios de la Hacienda Arroyo Grande.

3. Mediante **auto del 30 de enero de 2014**<sup>27</sup>, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cartagena admitió la acción de tutela. A pesar de que la accionante no aportó prueba que permitiera establecer que actuaba en

<sup>23</sup> Cuaderno 2, folios 143 a 147, presentada el 6 de febrero de 2014.

<sup>24</sup> La señora Magaly Coronado Sepúlveda aportó copia de la Resolución No. 1694 de 3 de agosto de 2012, mediante la cual la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana de la Alcaldía Mayor del Distrito de Cartagena de Indias reconoció e inscribió la Junta Directiva del Consejo Comunitario de la Comunidad negra de la Vereda La Europa – Arroyo Grande, reconociéndose a ésta como representante legal del Consejo Comunitario. Cuaderno 2, Folios 143 a 147.

<sup>25</sup> Cuaderno 2, Folios 7 a 8. Auto en el que consta el impedimento del Magistrado Carlos Francisco García y la aceptación del mismo por parte de la Sala Primera Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena.

<sup>26</sup> Cuaderno 2, Folios 9 a 14.

<sup>27</sup> Cuaderno 2, folios 35 a 37.

representación de las personas que conforman la Comunidad de Copropietarios, el Tribunal señaló que “*atendiendo al carácter de sujetos de especial protección que se da por parte del Estado a las Comunidades Afrodescendientes*” el amparo debía conocerse.

Asimismo, el Tribunal requirió a varias entidades públicas y privadas el suministro de elementos de juicio, con el fin de adoptar una decisión, así:

- Solicitó a la Procuraduría General de la Nación<sup>28</sup>, al Inspector de Policía de Arroyo Grande y a la Personería de Cartagena<sup>29</sup> que informaran lo que estimaran pertinente sobre los hechos que originaron la acción de tutela.
- Ofició a la Alcaldía Distrital de Cartagena<sup>30</sup> para que enviara la información histórica sobre la Comunidad de Arroyo Grande y sobre los hechos concernientes a la acción de tutela.
- Requirió a Noticias Uno para que enviara copia del material sobre el cual se soportó la noticia titulada “*De propietarios a esclavos*” sobre la Comunidad de Copropietarios y Descendientes Propietarios Afrocolombianos de la Hacienda Arroyo Grande.
- Ofició a la Fiscalía General de la Nación –Seccional Bogotá– para que enviara copia de las pruebas sobre las investigaciones de títulos de las que hubiera tenido conocimiento, copias de los procesos y de las decisiones adoptadas en cada una de las actuaciones y de aquellas que se adelantaran de oficio. Particularmente, solicitó copia del expediente con Radicado 110016000050201320106 y anteriores “*enviados por los señores Luis Alcázar Aurela y Otros*”.
- Realizó la misma solicitud a la Fiscalía General de la Nación –Seccional Cartagena–<sup>31</sup>. En particular el envío de las investigaciones con Radicado 2013-03764 y 202892 que cursaban en las Fiscalías Seccionales 12 y 14 de Cartagena, respectivamente.
- Ofició al INCODER<sup>32</sup> para que enviara con destino al expediente, el trámite surtido en el procedimiento de clarificación de la propiedad y recuperación de baldíos relacionados con la Hacienda Arroyo Grande.

**4. Mediante auto del 7 de febrero de 2014<sup>33</sup>**, el Tribunal aclaró que la acción de tutela fue presentada en contra de la Procuraduría General de la Nación, el Inspector de Policía de Arroyo Grande, la Personería de Cartagena, el Ministerio del Interior y el INCODER. En esa medida, vinculó como partes

<sup>28</sup> Cuaderno 2, folio 38 y 39. Se aporta confirmación de envío del fax.

<sup>29</sup> Cuaderno 2, folio 45. Auto notificado el 3 de febrero de 2014.

<sup>30</sup> Cuaderno 2, folio 47. Auto notificado el 3 de febrero de 2014.

<sup>31</sup> Cuaderno 2, folio 46. Auto notificado el 3 de febrero de 2014.

<sup>32</sup> Cuaderno 2, folios 49 y 50. Auto enviado por correo certificado el 4 de febrero de 2014.

<sup>33</sup> Cuaderno 2, folios 148 y 149. Auto de 7 de febrero de 2014, mediante el cual se corrige el auto de 30 de enero de 2014.

accionadas al Ministerio del Interior y el INCODER, y corrió traslado de la acción de tutela a las mencionadas autoridades para que se pronunciaran sobre los hechos alegados.

5. El trámite surtió el proceso regular hasta que el 12 de febrero de 2014<sup>34</sup>, fecha en que el Tribunal profirió sentencia de primera instancia, que fue impugnada por la accionante el 17 de febrero siguiente<sup>35</sup>. El Tribunal concedió el recurso y envió el expediente a la Corte Suprema de Justicia el 10 de marzo de 2014<sup>36</sup>. Sin embargo, mediante **auto de 7 de mayo de 2014**<sup>37</sup>, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia ***declaró la nulidad de todo lo actuado a partir del auto admisorio del 30 de enero de 2014***, inclusive.

En el referido auto, la Corte Suprema indicó que debido a las situaciones fácticas relatadas en la acción de tutela y en las coadyuvancias presentadas, se hacía necesaria la vinculación de algunas entidades que no lo estaban hasta ese momento, tales como las Fiscalías Seccionales 12, 14, 17 y 40 de Cartagena, la Presidencia de la República, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Defensa y la Defensoría del Pueblo. Por tanto se incurrió en una causal de nulidad probada. En consecuencia ordenó rehacer el trámite de la tutela con la inclusión de las entidades referidas como partes en la presente acción.

6. Debido a lo anterior, y después de surtirse los trámites de envío del expediente, mediante **auto del 13 de junio de 2014**<sup>38</sup> el Tribunal Superior de Cartagena ***admitió nuevamente la acción de tutela presentada por la señora Edelmira Ortega de Marrugo***, contra la Procuraduría General de la Nación y otros, por la presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y defensa de los pueblos afrodescendientes y tribales.

Asimismo, además de las entidades previamente vinculadas en el trámite de tutela, se ordenó la vinculación de la Fiscalía General de la Nación -Seccional Cartagena-, las Fiscalías Delegadas Seccionales de Cartagena 12, 14, 17 y 40 de Cartagena, la Presidencia de la República, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Defensa y la Defensoría del Pueblo.

---

<sup>34</sup> Cuaderno 2, folios 243 a 263. ***Sentencia de primera instancia***. Mediante sentencia proferida el **12 de febrero de 2014**, la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena **amparó el derecho de petición** de los accionantes en relación con la solicitud elevada ante el Ministerio del Interior y **denegó** las demás pretensiones contenidas en el escrito de tutela. Como fundamento indicó que el INCODER y la Procuraduría habían respondido las peticiones elevadas por los accionantes, razón por la cual no violaron el derecho de petición. Sin embargo, señaló que el derecho de petición con número de radicado EXTMI13-0016039 enviado ante el Ministerio del Interior, no fue respondido. Ahora bien, con respecto a la solicitud de nulidad de todos los procesos policivos en el municipio de Arroyo Grande, el Tribunal señaló que no se hace alusión a una actuación determinada o específica desarrollada por la Inspección de Policía de Arroyo Grande sobre la cual se predique una vía de hecho. De otro modo, frente a las coadyuvancias presentadas precisó que refirieron nuevas pretensiones y solicitudes de pruebas, lo que implicaría adicionales supuestos fácticos que deben ser estudiados en otras acciones de tutela.

<sup>35</sup> Cuaderno 2, reverso del folio 263.

<sup>36</sup> Cuaderno 2, folios 276 y 285.

<sup>37</sup> Cuaderno 7, folios 6 a 10. Auto de nulidad de 7 de mayo de 2014.

<sup>38</sup> Cuaderno 2, folios 290 a 291.

## D. Respuestas a la presente acción de tutela<sup>39</sup>

### *Procuraduría Regional de Bolívar*<sup>40</sup>

La Procuradora Regional de Bolívar solicitó que se declare la improcedencia de la acción de tutela debido a que esa entidad no vulneró ningún derecho fundamental de la Comunidad de Arroyo Grande.

Manifestó que esa Regional conoció la queja disciplinaria presentada contra la Registradora de Instrumentos Públicos de Cartagena, la Directora del Instituto Geográfico Agustín Codazzi de Bolívar, el Inspector de Policía de Arroyo Grande del municipio de Cartagena y otros funcionarios<sup>41</sup>, por el abogado apoderado de la accionante<sup>42</sup> en la que se denuncian presuntas irregularidades. En este trámite efectuó las siguientes actuaciones:

- i) Mediante oficio número PRB-2560 del 28 de junio de 2013 se informó al peticionario que se daría trámite a la queja interpuesta<sup>43</sup>; y
- ii) Mediante auto del 10 de septiembre de 2013 ordenó la apertura de una indagación preliminar en contra del Registrador de Instrumentos Públicos de Bolívar y el Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi de Bolívar<sup>44</sup>.

La Procuradora señaló que, contrario a lo afirmado en la demanda, esa entidad sí acató la orden de brindar acompañamiento a las actuaciones del Inspector de Policía de Arroyo Grande, proferida por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento mediante fallo de tutela. En efecto, precisa que mediante auto de 6 de septiembre de 2013, asignó un profesional

<sup>39</sup> Algunas de las respuestas reseñadas tienen varias referencias debido a que se repiten los argumentos de las defensas presentadas antes de la declaratoria de nulidad del presente proceso, sin embargo, esta Sala reseñará las respuestas conjuntamente para evitar repeticiones innecesarias.

<sup>40</sup> Cuaderno 2, folios 324 a 328. Presentada el 24 de junio de 2014 por Alfonso Nazaret Puello Alvear, Asesor de la Procuraduría Regional de Bolívar. Ver también: Cuaderno 2, folios 51 a 82. Presentada el 4 de febrero de 2014, por Aura Esperanza Torres Palacio, Procuradora Regional de Bolívar.

<sup>41</sup> Cuaderno 2, folios 53 a 56. La Procuraduría aporta copia de la queja disciplinaria presentada por el abogado Danilo Alfonso Rodríguez Velásquez en contra de la Registradora de Instrumentos Públicos de Cartagena, la Directora del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el Inspector de Arroyo Grande del municipio de Cartagena, y demás funcionarios involucrados en las presuntas falsas titulaciones de los predios de Arroyo Grande y en los procedimientos policivos iniciados en contra de la Comunidad de Copropietarios de la Hacienda Arroyo Grande. En esta petición se solicita a la Procuraduría vigilar las actuaciones penales relacionadas con falsedades ideológicas en documentos públicos como resultado de las falsas titulaciones, en particular, de la investigación con número de radicado 202892 de la Fiscalía 31 Seccional de Cartagena, que luego fue remitida por competencia a la Fiscalía 14 Seccional de Cartagena.

<sup>42</sup> Abogado Danilo Alfonso Rodríguez Velásquez.

<sup>43</sup> Cuaderno 2, folios 57 y 58. Oficio mediante el cual se da respuesta al derecho de petición, y se señala que se realizará el correspondiente trámite de la queja disciplinaria interpuesta.

<sup>44</sup> Cuaderno 2, Folios 59 a 60. La Procuraduría aportó copia del auto de apertura de investigación preliminar de fecha 10 de septiembre de 2013 contra el Registrador de Instrumentos Públicos de Bolívar y el Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, con número de radicado UIC-D-2013-33-621070. En el auto, la Procuraduría ordenó: i) Practicar visita especial al Instituto Geográfico Agustín Codazzi Seccional Cartagena, para verificar la intervención de la entidad sobre la inscripción y/o estudios sobre la Hacienda Arroyo Grande, cuyos linderos constan en la Escritura Pública No. 161 de 1897 de la Notaría Primera de Cartagena, registrada en el folio de matrícula inmobiliaria número 060-0034226; ii) solicitar a la Fiscalía Tercera Seccional de Cartagena, para que informe sobre el estado del proceso penal número 247081, iii) oficiar a las oficinas de recursos humanos de las entidades señaladas, a fin de que remitan actos de nombramiento, posesión, hoja de vida, constancia de tiempo de servicios y sueldo devengado de la Registradora de Instrumentos Públicos de Cartagena y de la Directora del Instituto Geográfico Agustín Codazzi Seccional Cartagena.

universitario para que participara en la diligencia de desalojo, y aún se mantiene dicho acompañamiento<sup>45</sup>.

Finalmente, manifestó que mediante oficio de 29 de noviembre de 2013, el profesional universitario rindió un informe sobre el acompañamiento de la diligencia. Allí, el representante de la Procuraduría señaló que la diligencia de inspección ocular del 22 de noviembre de 2013 se suspendió por cuanto el apoderado de los querellados renunció debido a que fue amenazado de muerte. En consecuencia, se solicitó la designación de un abogado por parte de la Defensoría del Pueblo de Cartagena<sup>46</sup>.

### ***Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias***<sup>47</sup>

La Alcaldía de Cartagena indicó que la presente acción de tutela es improcedente ya que existen otros medios de defensa judicial idóneos para la impugnación de decisiones de carácter policivo. Señaló que la Alcaldía no vulneró ningún derecho fundamental de la actora, por tanto, carece de legitimación en la causa por pasiva.

Con respecto al requerimiento del Tribunal sobre remisión de la información histórica de la Comunidad afrocolombiana de Arroyo Grande, la Alcaldía manifestó que dicha información se encuentra en la Oficina de Archivo Central de la Alcaldía Mayor de Cartagena. Por ello envió copia del requerimiento a la mencionada dependencia, el 4 de febrero de 2014.

Afirmó que la pretensión de la accionante de suspender los procedimientos policivos no es procedente, debido a que si la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana de Cartagena se abstiene de seguir con esos procesos, faltaría a sus deberes constitucionales y legales. Asimismo, se opuso a la pretensión de la actora de declarar la nulidad de todo lo actuado en el marco de los procedimientos policivos, en tanto, ella debió interponer la respectiva solicitud de nulidad ante el funcionario competente y en el marco de los referidos procesos, y no utilizar la tutela como un mecanismo adicional a los contemplados en la ley.

### ***Personería Distrital de Cartagena de Indias***<sup>48</sup>

La Personería Distrital solicitó no tutelar los derechos fundamentales de la accionante, “*supuestamente vulnerados por la Personería Distrital de Cartagena*”. En su intervención no se explicaron las razones concretas de esta petición, en su lugar, sólo se efectuaron varios recuentos jurisprudenciales

<sup>45</sup> Cuaderno 2, folio 70. La Procuraduría aportó auto de 6 de septiembre de 2013, mediante el cual se designa a un profesional universitario para el acompañamiento en los procedimientos relacionados con Arroyo Grande.

<sup>46</sup> Cuaderno 2, folios 72 a 81. Acta de 22 de noviembre de 2013 y presunto dictamen pericial de 19 de noviembre de 2013 dirigido al Inspector de Policía.

<sup>47</sup> Cuaderno 2, folios 343 a 347. Presentada el 24 de junio de 2014, por Susana del Carmen de la Vega Chamorro, en calidad de Asesora de la Oficina Jurídica de la Alcaldía Mayor de Cartagena. Ver también: Cuaderno 2, folios 115 a 123. Presentada el 5 de febrero de 2014.

<sup>48</sup> Cuaderno 2, folios 126 a 142. Presentada el 6 de febrero de 2014, por Álvaro Palomino Geles, en calidad de jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica de la Personería de Cartagena.

sobre *i)* los derechos fundamentales de las comunidades negras e indígenas a la identidad étnica y cultural, y la noción de propiedad colectiva de la tierra para estos grupos étnicos; *ii)* el debido proceso administrativo; y *iii)* los requisitos jurisprudenciales sobre la procedencia excepcional de la acción de tutela.

### ***Corporación Museo Histórico de Cartagena de Indias***<sup>49</sup>

El Museo, en atención a la remisión hecha por la Alcaldía Distrital, informó que el documento más antiguo que poseen respecto de los protocolos notariales del corregimiento Arroyo Grande es la Escritura Pública N° 161 de 1897 de la Notaría Primera. Así mismo precisó que, según sus bases de datos, cuentan con 36 registros listos para analizar y autorizar copias de los mismos.

### ***Fiscalía Seccional 40 de Cartagena de Indias***<sup>50</sup>

La Fiscalía Seccional 40, sin hacer mayores consideraciones sobre la acción de tutela, aportó copias sobre la investigación con Radicado 241-287, por estar relacionada con la Hacienda Arroyo Grande. Indicó que los hechos denunciados en tal investigación, pueden resumirse así:

- a. Wilmer Ahumada Mendoza denunció al Juez 4° Penal del Circuito por falsedad en documento público, ya que declaró nula una Escritura Pública de división material del predio “*Bendición de San Luis*”, de 500 hectáreas (ubicado en el corregimiento de Arroyo Grande), pero dejó abiertos algunos folios de matrícula desprendidos de esta escritura. Situación que el denunciante tilda de irregular.
- b. El denunciante también señaló que el Alcalde de Cartagena para el año 2007, señor Nicolás Francisco Curi Vergara, realizó una adjudicación en venta de predios presuntamente baldíos en el corregimiento de Arroyo Grande a las empresas UNICONIC e INCIVIAL S.A. Sin embargo, parte de dichos predios pertenecen al bien “*Bendición de San Luis*”, y a juicio del denunciante, no son baldíos.
- c. También advirtió presuntas conductas irregulares de las Directoras de la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos, Emilia Fadul Rosa y Matilde Aguirre Espriella (q.e.p.d.) por permitir a las sociedades UNICONIC e INCIVIAL, la adquisición de la propiedad.

### ***Fiscalía Seccional 14 de Cartagena de Indias***<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Cuaderno 2, folios 158 a 176. Presentada el 7 de febrero de 2014, por Moisés Álvarez Marín en calidad de Director de la Corporación Museo de Cartagena de Indias.

<sup>50</sup> Cuaderno 2, folios 178 a 221. Presentada el 4 de febrero de 2014, por Dora Patricia Cáceres Puentes, Fiscal Seccional 40 de Cartagena, y remitida al Tribunal el 7 de febrero de 2014 por Iveth Cecilia Hernández Sampayo, Directora Seccional de Fiscalías de Cartagena.

<sup>51</sup> Cuaderno 2, folios 315 a 317. Presentada mediante Oficio N° 135 del 19 de junio de 2014, por Olga Lucía Araujo Oñate, Fiscal Seccional 14 de Cartagena. También ver: Cuaderno 3, folios 1 a 336. Presentada mediante Oficio N° 026 de 5 de febrero de 2014. Se anexan copias del expediente de la Fiscalía, ver en Anexo N° 2 de la Corte que consta de 2 cuadernos de 402 y 153 folios respectivamente.

La Fiscalía Seccional 14 de Cartagena señala existe una investigación, presuntamente relacionada con los hechos constitutivos de la presente acción de tutela. Se trata del expediente con Radicado N° 2002892, en el cual se investiga la presunta comisión del delito de fraude procesal, cuyos denunciados son Rodrigo de Jesús Rendón Cano, Rodrigo Alejandro Rendón Ruiz y Antonio José Cardona Sierra; y denunciante Jorge Enrique Berrío Trujillo<sup>52</sup>. Los hechos pueden resumirse así:

- a. Se denunció la falsificación de la Resolución 0059 del 18 de junio de 2003 expedida por la Curaduría N° 1 de Cartagena<sup>53</sup>, que concedió una licencia de urbanismo, necesaria para el registro de la venta de una porción de tierra al parecer denominada “*el Socorro*” (presuntamente ubicada en la Hacienda Arroyo Grande). A partir de ese acto se expide la Escritura Pública N° 1585 del 16 de octubre de 2004 de la Notaría Quinta de Cartagena.
- b. Según se narró, ese acto impidió que el denunciante inscribiera en la Oficina de Registro otra Escritura Pública, la N° 3843 del 22 de octubre de 2003 de la Notaría 64 de Bogotá, que contenía la compraventa del predio “*el Socorro*” previa a la expedición de la licencia de urbanismo. El denunciante explicó que para poder registrar su compraventa debía tramitar como requisito la licencia de urbanismo, pero que sorpresivamente se la otorgaron a otras personas (los denunciados).
- c. La Fiscal Seccional 14 inició la apertura de la investigación el 31 de agosto de 2006. Mediante Resolución de 8 de abril de 2011 se definió la situación jurídica. Dentro del desarrollo de la actividad judicial se recibieron testimonios que permitieron la clausura parcial del ciclo investigativo. En esa medida el 12 de julio de 2013 quedó ejecutoriado el cierre de la investigación.

Finalmente, la Fiscalía indicó que una vez revisada la foliatura del proceso referido no se encontró ninguna referencia a la señora Edelmira Ortega de Marrugo como parte de la investigación, esto es, como denunciante, sindicada o tercero con interés.

### ***Fiscalía Seccional 17 de Cartagena de Indias***<sup>54</sup>

La Fiscalía Seccional 17 de Cartagena dijo que a cargo de esa dependencia está la investigación con Radicado N° 242327, iniciada por Rosario Bueno Buelvas, que presuntamente tiene relación con los hechos señalados en la presente acción de tutela. Anexó copia de dos cuadernos en los que consta la referida actuación, sin ofrecer mayores detalles sobre el asunto<sup>55</sup>.

<sup>52</sup> Presentada el 14 de agosto de 2006.

<sup>53</sup> Cuaderno 3, folio 269.

<sup>54</sup> Cuaderno 2, folio 235. Presentada el 7 de febrero de 2014, por Ludy Balaguera Carrillo, Fiscal Seccional 17 de Cartagena.

<sup>55</sup> Anexo N° 3 de la Corte que consta de 2 cuadernos de 18 y 189 folios respectivamente.

***Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER***<sup>56</sup>

El INCODER solicitó que se deniegue el amparo, ya que la acción de tutela “*no resulta procedente*” ante la ausencia de un perjuicio irremediable demostrado. Añadió que *actualmente* cursa un proceso de revisión ante el Consejo de Estado sobre el mismo caso.

Para soportar su defensa, relató que en Arroyo Grande existe un conflicto territorial generado por la intervención de distintos actores y situaciones particulares que son de conocimiento de la Procuraduría General de la Nación y la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena, por la apropiación y discusión de derechos particulares sobre distintas áreas que se discuten en los estrados judiciales.

Con el fin de precisar la información, el INCODER presentó un resumen de sus actuaciones frente a los predios de la Hacienda Arroyo Grande que, sin embargo, son situaciones diferentes a las planteadas por la accionante, así:

- a. Por razón de las denuncias presentadas por la Dirección General Marítima y Portuaria –DIMAR– sobre ocupación de terrenos de uso público en el sector de Arroyo Grande, por parte de la Sociedad Consorcio Nacional de Ingenieros Contratistas S.A. CONIC S.A., el INCODER inició un proceso agrario de deslinde, concluido por la **Resolución número 03690 de 3 de noviembre de 1995**.

Como resultado de ese proceso, se deslindaron y delimitaron: *i)* los terrenos de uso público correspondientes a parte de las Playas Marítimas de Arroyo Grande y la antigua Isla Cascajo; y *ii)* los territorios baldíos adyacentes que forman parte de la zona de acreción sedimentaria de Arroyo Grande.

- b. El objetivo de ese proceso agrario de clarificación fue delimitar las tierras de propiedad de la Nación y facilitar el saneamiento de la propiedad privada en ese sector de Arroyo Grande. El estudio concluyó, a través de pruebas técnicas, que hubo un área de acreción sedimentaria en los bienes públicos y las playas colindantes, “*y no de bienes particulares que discutían sus derechos bajo títulos... antes de la Colonia y la República o por virtud de sentencias judiciales de pertenencia u otros títulos*”. En esa medida, expidieron varios actos administrativos:

- Resolución N° 00278 de 17 de marzo de 1993 del INCORA<sup>57</sup>.
- Resolución N° 03690 del 3 de noviembre de 1995 del INCORA<sup>58</sup>.
- Resolución N° 008 del 7 de febrero de 1997 del INCORA<sup>59</sup>.

<sup>56</sup> Cuaderno 2, folios 223 a 230. Presentado el 10 de febrero de 2014 por Jesús Horacio Parraga Aponte en calidad de Coordinado de Representación Judicial del INCODER.

<sup>57</sup> Mediante la cual las diligencias administrativas para deslindar los bienes de uso público correspondientes a puntos de las playas marítimas de Arroyo Grande, ubicadas en el corregimiento de Arroyo Grande.

<sup>58</sup> Mediante la cual procede a deslindar y delimitar los terrenos de uso público de las playas marítimas de Arroyo Grande, la Isla de Cascajo y los terrenos baldíos adyacentes que conforman la zona de acreción sedimentaria.

- Resolución No. 00261 de 25 de julio de 2000 del INCORA<sup>60</sup>.
  - Resolución No. 0281 de 20 de junio de 2002 del INCORA<sup>61</sup>.
  - Resolución No. 001459 de mayo de 2 de 2003 del INCORA<sup>62</sup>.
  - Resolución No. 017 del 7 de marzo de 2005 del INCODER<sup>63</sup>.
  - Resolución No. 002 del 24 de mayo de 2000 de la Junta Directiva del INCORA y aprobada por el Gobierno Nacional por Resolución Ejecutiva No. 032 del 2 de agosto de 2000.
- c. El INCODER denunció ante la Procuraduría General de la Nación, la apropiación indebida de terrenos del sector Arroyo Grande por parte de las sociedades UNICONIC e INCIVIAL. Así como las adjudicaciones irregulares realizadas por la Alcaldía de Cartagena a través del Acuerdo 030 de 2006 del Concejo Distrital de Cartagena y la Resolución No. 0361 de 27 de abril de 2007 de la Alcaldía.
- d. El INCODER, como resultado de demandas judiciales ante el Consejo de Estado, solicitó a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena la revisión de los folios de matrícula inmobiliaria correspondiente a la Escritura Pública No. 3653 de 30 de diciembre de 1997 de la Notaría Cuarta de Cartagena, y los demás actos registrales derivados del folio No. 060-11485.

Mediante dicha escritura pública, UNICONIC se declaró propietaria de un lote de 651 hectáreas, pese a que en el documento de compraventa se indicaba que sólo tenía derecho a 70 hectáreas.

- e. El INCODER ha defendido activamente sus actuaciones en el corregimiento de Arroyo Grande ante el Consejo de Estado, en el marco de diversos procesos de nulidad que actualmente cursan contra sus actos administrativos.

Por lo descrito, la entidad señaló que su actuación no ha sido inactiva, como lo pretende mostrar la parte accionante y los coadyuvantes. Señaló que actualmente hay un sinnúmero de títulos exhibidos por particulares como fuente de sus derechos en Arroyo Grande, y discusiones sobre eventuales apropiaciones de terrenos. Así, no puede limitarse la situación a la existencia de un trámite de clarificación de la propiedad o de recuperación de baldíos por medio de la Escritura No. 161 de 1897.

---

<sup>59</sup> Mediante la cual se resuelve un recurso de apelación interpuesto por las sociedades LANGOSTINOS SAN LUIS LTDA e INVERSIONES LA LUJOSA LTDA.

<sup>60</sup> Mediante la cual se ordena iniciar las diligencias para recuperar los bienes baldíos indebidamente ocupados.

<sup>61</sup> Mediante la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución No. 0261 de 25 de julio de 2000.

<sup>62</sup> Mediante se ordena recuperar y restituir los terrenos baldíos indebidamente ocupados por las sociedades Ingeniería Civil Vías y Alcantarillados – INCIVIAL S.A., GOLDEN BEACHE INCIVIAL JOINT VENTURE y UNICONIC, correspondientes a la parte de la zona de acreción sedimentaria y a la antigua Isla Cascajo de Arroyo Grande.

<sup>63</sup> Mediante la cual se resuelve el recurso de reposición contra la Resolución No. 001459 del 2 de mayo de 2003.

Manifestó que no es competente para ordenar la restitución de tierras o predios, presuntamente ocupados de forma arbitraria, ni siquiera si se trata de terrenos de una comunidad afrocolombiana cuando exista un título de propiedad particular, como en este caso.

Finalmente advirtió que existe una solicitud de titulación colectiva por parte de un Consejo Comunitario denominado “*Arroyo Grande*”, sobre 50.000 hectáreas para 300 familias. Dicha petición es realizada por el señor Édgar Alfonso Ramírez Mendoza, en calidad de representante legal de dicho Consejo Comunitario. Sin embargo, el nombre de la señora “*Edelmira Ortega Pineda*” no se encuentra en la solicitud ni en el censo aportado por el Consejo<sup>64</sup>.

***Respuesta adicional del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER<sup>65</sup>***

En respuesta adicional, el INCODER alegó que en el presente caso se configuró un hecho superado, en tanto el 5 de julio de 2013 se respondió la petición presentada por el apoderado de la accionante, informándosele que el proceso de clarificación sería adelantado por la entidad.

Indicó que la Ley 160 de 1994 y su Decreto Reglamentario 2664 de 1994 establecen un procedimiento específico y especial para tramitar esta clase de solicitudes, y allí no se indica un periodo determinado para resolverlas. Precisó que el trámite correspondiente requiere de un presupuesto para los desplazamientos que deben realizar los técnicos del INCODER, con el fin de verificar el estado de los predios. Razón por la cual primero se deben tramitar esos recursos. Señaló que para el presupuesto del año 2014 se dará prelación a las solicitudes de procesos de clarificación de predios de años anteriores, como es el caso de la tutela.

Adicionalmente, reiteró los argumentos de la primera contestación en lo que respecta al conflicto territorial que se presenta en Arroyo Grande, motivado por la exhibición de múltiples títulos de propiedad por parte de particulares.

***Ministerio del Interior – Dirección de asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras –DACNARP–<sup>66</sup>***

El Ministerio del Interior solicitó su desvinculación de la presente acción de tutela, puesto que atendió las solicitudes de la Comunidad de Arroyo Grande en lo que se refiere a su competencia. Señala que sí respondió la petición interpuesta por la Comunidad, la cual fue contestada mediante oficio con número de radicado OFI14-000005133-DNC, enviado por correo certificado y al correo electrónico del peticionario (apoderado de la accionante).

<sup>64</sup> Cuaderno 2, folios 229 y 230. Escrito del 5 de febrero de 2014 del INCODER, remitido por la Subgerencia de Promoción, seguimiento de asuntos étnicos, a la Oficina Asesora Jurídica del INCODER.

<sup>65</sup> Cuaderno 2, 382 a 387. Presentado el 1º de julio de 2014 por Rose Mary Luque Garzón en calidad de Coordinadora de Representación Judicial del INCODER.

<sup>66</sup> Cuaderno 4, folios 447 a 455 y Cuaderno 2, folios 238 a 242. Presentada vía e-mail el 12 de febrero de 2016, por Liliana Mera Abadía.

Asimismo, enunció que mediante oficio con número de radicado OFI14-000005145-DNC, se pidió información y compulsó copia de la solicitud de la Comunidad Arroyo Grande, al Ministerio de Defensa, la Superintendencia de Notariado y Registro Nacional y la Dirección para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas.

El 9 de julio de 2014, remitió una nueva contestación en la que indicó que de acuerdo con lo narrado, *“se debe adelantar el proceso de clarificación de la propiedad de la Hacienda Arroyo Grande, la recuperación de baldíos como playones y la implementación de procedimientos para que la comunidad, sin perder su identidad y sin desmembrar sus territorios, no se les vea afectado sus derechos”*. Sin embargo, el INCODER es la entidad competente para titular colectivamente las tierras de las comunidades negras, adquirir los predios necesarios, aclarar las delimitaciones y garantizar su adecuado asentamiento y desarrollo.

#### ***Presidencia de la República de Colombia<sup>67</sup>***

La Presidencia de la República alegó la falta de legitimación en la causa por pasiva de esa entidad, ya que no tiene responsabilidad alguna en el tema objeto de demanda, ni está directa o indirectamente relacionada con la situación planteada, por ello, solicitó su desvinculación del trámite de tutela. Indicó que la señora Edelmira Ortega de Marrugo no ha presentado ninguna solicitud ante dicha entidad para la protección de sus derechos.

#### ***Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional – Policía Metropolitana de Cartagena<sup>68</sup>***

La Policía Metropolitana de Cartagena señaló que no tuvo participación en el presente proceso y, por ende, no vulneró ningún derecho fundamental ni por acción, ni por omisión. Precisó que los procedimientos policivos no son de competencia de la Policía sino de las Alcaldías, quienes tienen la oportunidad de llevar a cabo los referidos juicios. Adicionó que su función está íntimamente ligada a la conservación del orden interno y al cumplimiento de las tareas que le encargue la Rama Ejecutiva del Poder Público.

#### ***Ministerio de Minas y Energía<sup>69</sup>***

El Ministerio señaló que debe ser desvinculado de la presente acción debido a su falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que los hechos alegados no se encuentran relacionados con las funciones constitucionales y legales del Ministerio. Señaló que no se evidencia un perjuicio irremediable,

<sup>67</sup> Cuaderno 2, folios 329 a 341 y 371 a 381. Presentada el 24 de junio de 2014, por Martha Alicia Corssy Martínez, en calidad de apoderada del señor Presidente de la República y de la Nación.

<sup>68</sup> Cuaderno 2, folios 350 a 352. Presentada el 26 de junio de 2014, por la Subteniente Mónica Espinosa Peralta, en calidad de Asesora Jurídica de la Policía Metropolitana de Cartagena.

<sup>69</sup> Cuaderno 2, folios 354 a 365. Presentada el 1º de julio de 2014, por Esther Rocío Cortes Gordillo, actuando en representación del referido Ministerio.

puesto que el presunto desplazamiento de la Comunidad de Arroyo Grande persiste en el tiempo, siendo esto de público conocimiento.

Indicó que no se cumple con el requisito de subsidiariedad, en tanto el conflicto territorial que se desarrolla en Arroyo Grande debe ser estudiado por la jurisdicción ordinaria. Asimismo, manifestó que ante el INCODER pueden adelantarse las solicitudes de reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva, por lo que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para este fin.

### ***Respuestas extemporáneas***

La ***Defensoría del Pueblo*** presentó respuesta extemporánea mediante escrito del 2 de julio de 2014, en el cual señaló que esa entidad no ha vulnerado ningún derecho fundamental<sup>70</sup>. Del mismo modo, ***Noticias UNO*** presentó respuesta el 9 de julio de 2014, en la cual anexó un DVD con copia de la nota emitida en el noticiero del 10 de agosto de 2013, titulada “*De propietarios a esclavos*”<sup>71</sup>.

## **E. Decisiones proferidas en el trámite de la acción de tutela**

### ***Sentencia de primera instancia***<sup>72</sup>

Mediante sentencia proferida el **1º de julio de 2014**, la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena **amparó el derecho de petición** de los accionantes en relación con la solicitud elevada ante el Ministerio del Interior y **denegó** las demás pretensiones contenidas en el escrito de tutela. Como fundamento indicó que el INCODER y la Procuraduría habían respondido las peticiones elevadas por los accionantes, razón por la cual no violaron el derecho de petición. Sin embargo, señaló que el derecho de petición con número de radicado EXTMI13-0016039 enviado ante el Ministerio del Interior, no fue respondido.

---

<sup>70</sup> Cuaderno 4, folios 25 a 37. Presentada el 2 de julio de 2014 por Irina Alejandra Junieles Acosta, en calidad de Defensora del Pueblo Regional del Bolívar. Informó que la accionante no ha presentado ninguna solicitud ante la Defensoría y que no le constan los hechos planteados en la acción de tutela. Indica que en la Escritura Pública No. 161 de 1897 de la Notaría Primera de Cartagena no se encuentran descritos los linderos de los bienes allí incluidos, y que resulta difícil su lectura por ser un manuscrito. Así, manifiesta que es necesaria la clarificación de linderos antes de que se profiera algún fallo. Transcribe algunos apartes de la contestación de la Personería frente a los derechos de las comunidades negras, y la procedencia de la acción de tutela para proteger el debido proceso en el marco de los procedimientos policivos. Solicita que se adopte una decisión de acuerdo con lo probado en el proceso, teniéndose en cuenta que la Defensoría no ha participado en éste ni por acción ni por omisión.

<sup>71</sup> Cuaderno 4, folios 85 a 86. Noticias Uno remitió copia en medio magnético del documental denominado “De propietarios a esclavos”, el cual fue elaborado por los periodistas del noticiero. En éste se denuncia que los territorios de la comunidad de copropietarios de la Hacienda Arroyo Grande han sido presuntamente usurpados por parte de personas ajenas a la comunidad, quienes, con títulos de propiedad presuntamente espurios, han iniciado procedimientos policivos para despojarla de sus predios. Igualmente, envían registro en video de la presencia de civiles armados junto con personas de la Policía en los terrenos de Arroyo Grande, y de la oposición presentada por la comunidad de copropietarios de la Hacienda Arroyo Grande en el marco de un procedimiento de desalojo adelantado contra los miembros de ésta.

<sup>72</sup> Cuaderno 2, folios 388 a 409.

Ahora bien, con respecto a la solicitud de nulidad de todos los procesos policivos en el municipio de Arroyo Grande, el Tribunal señaló que no se hace alusión a una actuación determinada o específica desarrollada por la Inspección de Policía de Arroyo Grande sobre la cual se predique una vía de hecho. De otro modo, frente a las coadyuvancias presentadas precisó que refirieron nuevas pretensiones y solicitudes de pruebas, lo que implicaría adicionales supuestos fácticos que deben ser estudiados en otras acciones de tutela.

### ***Impugnación***

El **8 de julio de 2014**, la accionante se notificó del fallo e impugnó la decisión mediante manifestación manuscrita, sin mayor sustentación<sup>73</sup>. Debido a lo anterior, el Tribunal Superior de Cartagena, mediante **auto del 10 de julio de 2014**<sup>74</sup>, concedió la impugnación y el expediente fue remitido a la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia el 28 de julio siguiente<sup>75</sup>. Con esta remisión se enviaron también la sustentación y la ampliación de la impugnación que, previo a la declaratoria de nulidad, había presentado el apoderado de la accionante y cuya reseña se realiza a continuación.

### ***Sustentación de la impugnación***<sup>76</sup>

El abogado de la apoderada presentó la sustentación de la impugnación ante la Corte Suprema de Justicia, escrito en el que reitera en gran parte los argumentos presentados con la acción de tutela. Amplió los hechos relacionados con el Ministerio de Minas y Energías referentes al otorgamiento de licencias de explotación minera en la Hacienda Arroyo Grande, para indicar que los derechos de la Comunidad siguen siendo vulnerados. En esa medida solicitó que se revoque la sentencia de primera instancia y, en su lugar, se tutelen los derechos de la Comunidad al debido proceso, *“a la protección y aplicación de la normatividad teniendo en cuenta que se trata de una comunidad de más de ciento quince años, de la cual sobreviven los descendientes de los asentamientos que otrora fueran los esclavos de la zona”*<sup>77</sup>. Así mismo reiteró las pretensiones de la demanda de tutela que no fueron acogidas.

### ***Ampliación de la impugnación***<sup>78</sup>

<sup>73</sup> Cuaderno 2, reverso del folio 409.

<sup>74</sup> Cuaderno 4, folio 92.

<sup>75</sup> Cuaderno 4, folios 116.

<sup>76</sup> Cuaderno 5, folios 1 a 1019. Presentada el 7 de abril de 2014 ante la Corte Suprema de Justicia por el abogado Danilo Alfonso Rodríguez Velásquez. Anexa varias pruebas documentales como peticiones realizadas a la Presidencia de la República, a la Alta Consejería para las Regiones y la Participación Ciudadana, la Secretaría General de la Policía Nacional, los Ministerios de Defensa, de Agricultura, de Minas y Energía, de Interior, la Superintendencia de Notariado y Registro, la Dirección Nacional de Fiscalías, la Agencia Nacional Minera. Así mismo como copias auténticas de varios procesos policivos llevados a cabo ante la Inspección de Policía de Arroyo Grande y otros penales bajo la responsabilidad de la Fiscalía 12 Seccional de Cartagena.

<sup>77</sup> Cuaderno 5, folio 16.

<sup>78</sup> Cuaderno 6, folios 1 a 400. Presentada el 30 de abril de 2014 por el abogado Daniel Alfonso Rodríguez Velásquez. Se anexa la solicitud de estudio de títulos y una investigación al respecto realizada por el mismo apoderado.

Posteriormente, el apoderado de la accionante amplió la impugnación presentando los siguientes argumentos:

En primer lugar, desestimó lo aducido por la Fiscal 14 Seccional en la contestación de la tutela. En el memorial de contestación, la Fiscal señaló que no tenía conocimiento de quién era la señora Edelmira Ortega, que la accionante no era parte civil en el marco de la investigación penal<sup>79</sup>, y que desconocía su interés en el resultado del proceso penal. Para refutar lo manifestado por la Fiscal Seccional 14, el apoderado argumentó que en nombre de la señora Edelmira Ortega, en calidad de parte civil, se habían presentado más de 7 memoriales y un derecho de petición de fecha 18 de marzo de 2014, solicitando dar trámite a las peticiones y a la demanda de parte civil, sin obtener respuesta alguna por parte de esa funcionaria.

En segundo lugar, señaló que la Fiscalía delegada ante el Tribunal ordenó a la primera instancia, que se adelantara de oficio la investigación de los demás títulos para determinar si los mismos eran espurios. Sin embargo, dicha orden fue omitida por la Fiscalía Seccional 14 de Cartagena, quien se abstuvo de realizar la mencionada investigación. Indicó que debió llamarse a indagatoria al Notario Encargado de la Notaría Quinta de Cartagena y a los calificadores de títulos de la Oficina de Registro y del IGAC<sup>80</sup>, ya que es evidente que no se realizaron los controles documentales *“que con la mínima lectura mostraban su falsedad ideológica en documento público”*<sup>81</sup>.

En tercer lugar, el apoderado solicitó el cambio de radicado de ese proceso al Fiscal General de la Nación, por considerar que en Cartagena no iba a tramitarse correctamente, debido a la falta de diligencia demostrada por los funcionarios públicos en ese municipio. Sin embargo, señaló que esta solicitud fue respondida negativamente por parte de la Fiscalía delegada ante el Tribunal Superior, entidad que adujo que la resolución de cierre de investigación adoptada por la Fiscalía Seccional 14 era objeto de los recursos de ley<sup>82</sup>.

Por último, presentó como prueba un estudio de títulos en el que se analizaron los folios de matrícula inmobiliaria número 060-178063, 060-213952, 060-213953 y 060-179251, y los derivados de éstos (involucrados en el proceso penal llevado a cabo por la Fiscalía Seccional 14). Posteriormente, los folios fueron cotejados con el folio de matrícula inmobiliaria número 060-34226, el que demuestra la propiedad legítima de los predios de Arroyo Grande a favor de la Comunidad de Copropietarios<sup>83</sup>. En el estudio de títulos se concluye la

---

<sup>79</sup> En la investigación penal con radicado 2002892 que se adelantaba ante la Fiscalía 14 Seccional se investigaba la presunta comisión del delito de fraude procesal, siendo denunciados Rodrigo de Jesús Rendón Cano, Rodrigo Alejandro Rendón Ruiz y Antonio José Cardona Sierra.

<sup>80</sup> Presuntos títulos espurios: Folio de matrícula 060-213322, escritura pública No. 2132 y 1365 de la Notaría Quinta de Cartagena.

<sup>81</sup> Cuaderno 6, folio 2.

<sup>82</sup> Cuaderno 6, folios 7 y 8. Respuesta negativa por parte de la Fiscalía delegada ante el Tribunal Superior, que aduce que la solicitud se soporta en el cierre de la investigación, y sobre esa decisión pueden interponerse los recursos de ley.

<sup>83</sup> Cuaderno 6, folios 79-400.

existencia de múltiples irregularidades en los negocios jurídicos celebrados sobre los predios de Arroyo Grande, entre éstas:

- i) Escrituras públicas que contienen ventas de inmuebles urbanos en distintas ciudades, pero que describen inmuebles rurales ubicados en el corregimiento de Arroyo Grande;
- ii) Firmas de vendedores que parecen espurias, y que no corresponden con el nombre registrado en la escritura pública;
- iii) Escrituras en las que se evidencia el incumplimiento de requisitos para la subdivisión de predios;
- iv) Certificaciones de la Curaduría Urbana No. 1 de Cartagena en las que se indica que no se expidieron licencias de urbanismo sobre ciertos predios en Arroyo Grande, las cuales han sido utilizadas para efectuar negocios jurídicos, y, finalmente;
- v) La permanencia de folios de matrículas inmobiliarias pese a la orden de cancelación de la Fiscalía Seccional 31 de Cartagena.

En conclusión, reiteró la necesidad de revocar el fallo de tutela de primera instancia y de proteger los derechos fundamentales de la Comunidad, especialmente el “*derecho a la preservación de la conexión entre la Comunidad y sus tierras*”.

#### ***Sentencia de Segunda instancia***<sup>84</sup>

Mediante sentencia del **17 de septiembre de 2014**, la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia **confirmó el fallo** de tutela de primera instancia. La Corte indicó que los accionantes no habían agotado los mecanismos de defensa judicial a su alcance para reclamar los derechos presuntamente vulnerados. Asimismo, puso de presente que no se probó un perjuicio irremediable en el caso analizado.

#### **F. Actuaciones de la Corte Constitucional en sede de revisión**

##### ***AUTO DE PRUEBAS DEL 17 DE MARZO DE 2015***<sup>85</sup>

Mediante **auto del 17 de marzo de 2015**, la Sala Quinta de Revisión de Tutelas solicitó varias pruebas que estimó necesarias para aportar mayores elementos de juicio que permitieran resolver el presente caso. Así, ofició al INCODER, al Tribunal Administrativo de Bolívar, a la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias, a la Policía Nacional, a la Procuraduría General de la Nación, a la entonces Unidad de Restitución de Tierras, al Concejo Distrital de Cartagena de Indias, a la Corporación Autónoma del Canal del Dique, a la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales

<sup>84</sup> Cuaderno 4, Folios 28 a 41.

<sup>85</sup> Cuaderno de la Corte 1, folios 14 a 17.

y Palenqueras del Ministerio del Interior, en adelante DACNARP, y a la Sección Tercera del Consejo de Estado. De igual forma suspendió los términos para fallar en el presente proceso.

Los días **10, 14 y 16 de abril, 11 y 19 de mayo de 2015**, la Secretaría General de esta Corporación remitió al despacho de la magistrada sustanciadora diversos oficios de respuesta al mencionado auto del 17 de marzo de 2015. Los cuales son resumidos a continuación:

***Policía Nacional***<sup>86</sup>: La Corte solicitó informar sobre los procesos policivos que cursaran en la Inspección de Policía de Arroyo Grande y que se hubieren generado por hechos relacionados con los de la presente acción de tutela. En consecuencia, la Policía sólo dio informe sobre una remisión de la petición de la Corte al Inspector de Policía de Arroyo Grande<sup>87</sup>.

***Procuraduría General de la Nación***<sup>88</sup>: La Corte solicitó información sobre i) la denuncia iniciada por el INCODER contra la Alcaldía de Cartagena por la adjudicación de tierras a las empresas UNICOVIC SA UNICOVIC SA e INICIVAL SA; y ii) procesos de restitución de tierras iniciados en Arroyo Grande. Esa entidad indicó que no se encontró ningún registro de investigación disciplinaria por la mencionada denuncia. Por tanto remitió la actuación a las Procuradurías Regionales de Bolívar y de Cartagena<sup>89</sup>. Las Procuradurías Regionales manifestaron que no existe ninguna solicitud o referencia a los hechos descritos<sup>90</sup>.

***Unidad de Restitución de Tierras***<sup>91</sup>: La Sala solicitó información acerca de procesos de restitución de tierras y/o nulidad de escrituras públicas, llevados a

---

<sup>86</sup> Auto del 17 de marzo de 2015: **CUARTO**. Por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, **OFICIAR** a la Policía Nacional, para que dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, contados a partir de la notificación de la presente providencia, **INFORME** qué procesos policivos ha adelantado la Inspección de Policía de Arroyo Grande desde el mes de enero de 2014, hasta la fecha de notificación de este auto, y especifique: (i) los actos que les dieron origen, (ii) las partes, y (iii) si como consecuencia de tales procesos se desalojaron familias pertenecientes a la comunidad afrodescendiente de Arroyo Grande.

<sup>87</sup> Cuaderno de la Corte 1, folios 48 a 50. Presentada el 23 de marzo de 2015 por el Coronel Carlos Ernesto Rodríguez Cortes.

<sup>88</sup> Auto del 17 de marzo de 2015: **QUINTO**. Por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, **OFICIAR** a la Procuraduría General de la Nación, para que dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, contados a partir de la notificación de la presente providencia, **INFORME**:

(i) En qué estado se encuentra la investigación originada en la denuncia presentada por el **INCODER**, contra la Alcaldía de Cartagena de Indias, por la adjudicación de los predios ubicados en el corregimiento de Arroyo Grande a las sociedades **UNICONIC S.A.** e **INCIVAL S.A.**

(ii) Si tiene conocimiento de la existencia de algún proceso de restitución de tierras que verse sobre predios ubicados en el corregimiento de Arroyo Grande, Cartagena.

<sup>89</sup> Cuaderno de la Corte 1, folio 51. Presentada el 27 de marzo de 2015 por Gloria Molina, funcionaria de la División de Registro y Control de la Procuraduría General.

<sup>90</sup> Cuaderno 4, folios 27 y 29. Una, presentada el 16 de abril de 2015 por Aura Esperanza Torres Pardo en calidad de Procuradora Regional de Bolívar; y la otra el 4 de mayo de 2015 por Claudia Patricia Mantilla Mejía en calidad de Procuradora Provincial de Cartagena.

<sup>91</sup> Auto del 17 de marzo de 2015: **SEXTO**. Por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, **OFICIAR** a la Unidad de Restitución de Tierras, para que dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, contados a partir de la notificación de la presente providencia, **INFORME** a esta Corporación (i) si se ha llevado a cabo algún proceso de restitución de tierras en el corregimiento de Arroyo Grande, Cartagena y, en caso de ser afirmativa la respuesta, establezca si éste coincide con el predio identificado con el Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 060-34226 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena; y (ii) si conoce de algún proceso penal en el que se haya declarado la nulidad de alguna Escritura

cabo en Arroyo Grande a partir de los cuales se haya afectado la propiedad privada. Esa entidad explicó el fundamento legal y el procedimiento a seguir en un proceso de restitución de tierras, definiendo particularmente las etapas de macro y micro focalización<sup>92</sup>.

Frente a Arroyo Grande indicó que para ese momento NO existía un proceso de macro focalización para esa área del territorio nacional, razón por la cual tampoco se había iniciado allí ningún proceso de restitución de tierras. Señaló además que encontró en sus bases de datos:

- a) os solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente relacionadas con el predio cuyo folio de matrícula inmobiliaria es N° 060-34226. D
- b) ue el corregimiento Arroyo Grande cuenta con la inscripción de un Consejo Comunitario reconocido por el Ministerio del Interior, desde el 5 de agosto de 2013<sup>93</sup>. Q

También manifestó que no existen solicitudes de restitución colectiva de la tierra, sólo peticiones individuales, lo cual impide la definición jurídica del territorio de las comunidades negras.

***Concejo Distrital de Cartagena de Indias***<sup>94</sup>: Se le solicitó el envío del Acuerdo 030 de 2006 y de los demás documentos mediante los cuales se declararon baldíos y se adjudicaron predios ubicados en Arroyo Grande. Esa entidad sin mayor explicación o desglose, envió los referidos documentos<sup>95</sup>.

***Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique***<sup>96</sup>: La Sala pidió a esta entidad información sobre el otorgamiento o no de licencias de explotación minera en el área. Esa entidad envió un listado de 11 proyectos con licencia ambiental a desarrollar en el corregimiento de Arroyo Grande y precisó que al momento del licenciamiento de tales planes no se evidenció, en los

Pública, mediante la cual se hubiera afectado la propiedad sobre el predio mencionado, o una fracción del mismo.

<sup>92</sup> Cuaderno de la Corte 1, folios 52 a 54. Presentada el 6 de abril de 2015 por Rubén Daría Revelo Jiménez, Director Jurídico de Restitución.

<sup>93</sup> Cuaderno de la Corte 1, reverso del folio 53. Consejo Comunitario de Comunidades Negras de la Unidad Comunera del Gobierno Rural de la Boquilla, Consejos Comunitarios de Arroyo de Piedra, Arroyo de las Canoas, Arroyo Grande y Las Europas.

<sup>94</sup> Auto del 17 de marzo de 2015: **OCTAVO**. Por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, **OFICIAR** al Concejo Distrital de Cartagena de Indias, para que dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, contados a partir de la notificación de la presente providencia, **REMITA** a esta Corporación, copia del el Acuerdo 030 de 2006 y de todos los documentos mediante los cuales se haya declarado baldío y/o adjudicado algún predio ubicado en el corregimiento de Arroyo Grande, que corresponda, bien sea a la totalidad del terreno al que aluden los accionantes, o a una fracción del mismo.

<sup>95</sup> Cuaderno de la Corte 1, folios 55 a 116. Presentada el 8 de abril de 2015 por Felipe Santos Díaz, jefe de la Oficina Jurídica de la entidad.

<sup>96</sup> Auto del 17 de marzo de 2015: **NOVENO**. Por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, **OFICIAR** a la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique, para que dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, contados a partir de la notificación de la presente providencia, **INFORME** a esta Corporación, si ha expedido licencias de explotación minera en el corregimiento de Arroyo Grande y, en caso de ser afirmativa la respuesta, especifique (i) a quién se le dio la licencia, (ii) con qué fundamento, (iii) si se consideró en el proceso la posible presencia de comunidades étnicas en el área.

expedientes administrativos, la presencia de comunidades étnicas en el área de influencia directa de los mismos<sup>97</sup>.

**DACNARP – Ministerio del Interior**<sup>98</sup>: La Corte solicitó certificación sobre la inscripción o no de Consejos Comunitarios en la zona. La Dirección escuetamente indicó que en el Registro Único Nacional de Organizaciones y Consejos Comunitarios no se encontró ninguna coincidencia<sup>99</sup>.

**La accionante y su apoderado**: Si bien ni a la accionante, ni al apoderado se les solicitó pruebas adicionales, los mismos anexaron al expediente un escrito con varios elementos de prueba que piden incluir al mismo<sup>100</sup>. Así:

- Certificado de libertad y tradición N° 060-34226, impreso el 6 de abril de 2015.
- Cuadernillo de estudio de títulos denominado “*Usurpación de Tierras*”.
- Copias de la investigación criminal llevada a cabo por la Fiscalía 14 Seccional Cartagena y un estudio de títulos realizado en ese proceso.
- Constancia de peticiones elevadas a la Presidencia de la República, a la Procuraduría General de la Nación, a la Fiscalía General de la Nación, al Ministerio del Interior (28 de agosto de 2008 y 14 de abril de 2013).
- Fragmentos del periódico El Universal de Cartagena, en donde se anuncia la construcción de un Resort en Arroyo Grande (sin fecha visible).
- Intervenciones de las empresas CONIC, INCIVIAL Y UNICONIC en un proceso de cancelación de registros de Arroyo Grande y la Antigua Isla de Cascajo.
- Copias auténticas de las Resoluciones 004 del 3 de mayo de 2004, 003 del 2 de abril de 2003 y 0059 del 18 de junio de 2003, emitidas por la Curaduría Urbana N° 1 de Cartagena.
- Escritura pública N° 2397 del 13 de diciembre de 2010 de la Notaría 4ª de Cartagena.
- Panfleto amenazante contra la población: “*A la comunidad de Arroyo Grande que reclama las Tierras de la Playita le damos un plazo de 72 horas para que abandonen la Región si no son declarados objetivo militar. Grupo Playa*”.

<sup>97</sup> Cuaderno de la Corte 1, folios 117 a 119. Presentada el 9 de abril de 2015 por Olaff Puello Castillo, Director General de la entidad.

<sup>98</sup> **DÉCIMO**. Por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, **OFICIAR** a la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior, para que dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, contados a partir de la notificación de la presente providencia, **INFORME** a esta Corporación: (i) si se ha llevado a cabo la inscripción de consejos comunitarios de las comunidades negras del corregimiento de Arroyo Grande en el Registro Único de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras del Ministerio del Interior y, en caso de ser afirmativa la respuesta, **REMITA** a esta Corporación, la copia de su registro; y (ii) si en la actualidad se tramitan solicitudes para inscribir consejos comunitarios de las comunidades negras del corregimiento de Arroyo Grande.

<sup>99</sup> Cuaderno de la Corte 1, folios 120 a 121. Presentada el 26 de marzo de 2015, por Maritza del Carmen Mosquera Palacios, Directora de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

<sup>100</sup> Cuaderno de la Corte 1, folios 125 a 229, Cuadernillo anexo denominado: “*Usurpación de Tierras*” de 50 folios y Cuaderno de la Corte 2, folios 230 a 441. Presentada el 10 de abril de 2015.

Posteriormente, el 19 de mayo de 2015, el apoderado de la accionante presentó una nueva adición de pruebas que consta en el Cuaderno de la Corte 3, folios 1 a 170

- Documentos de la Inspección de Policía de Arroyo Grande referente a varias querellas propuestas.
- Fragmentos del periódico El Tiempo, en donde se anuncia que el Superintendente de Notariado y Registro denuncia un carrusel de despojo de tierras en Cartagena (15 de abril de 2013).
- Plano topográfico realizado por el Banco Popular sobre predios de Arroyo Grande.
- Varios folios de matrículas inmobiliarias que comprenden los mismos terrenos.
- Videos sobre “*el caos*” que viven los propietarios de Arroyo Grande.

***Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de Víctimas***<sup>101</sup>: La Corte solicitó a esa entidad allegar cualquier información sobre la eventual vulneración de los derechos al territorio y a la propiedad colectiva de la Comunidad de Arroyo Grande. Esa Unidad envió un cuadro en el que relaciona las personas incluidas en el Registro Único de Víctimas, provenientes de Arroyo Grande. Explicó que ninguno de los registrados se inscribió como perteneciente a un grupo étnico<sup>102</sup>.

***Sección Tercera del Consejo de Estado***<sup>103</sup>: Esta Sala le pidió información a esa entidad sobre dos procesos de revisión agraria que se tramitan allí y que tienen relación con los hechos que originaron esta acción de tutela. La Sección Tercera informó que en esos procesos no se ha proferido ninguna medida cautelar que suspendiera los efectos de los actos administrativos atacados, emitidos al interior del procesos agrarios que fueron demandados<sup>104</sup>.

***Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias***<sup>105</sup>: A esta entidad se le solicitó información sobre los procesos policivos iniciados en Arroyo Grande, la

---

<sup>101</sup> **SÉPTIMO.** Por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, **OFICIAR** a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, para que dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, contados a partir de la notificación de la presente providencia, **INFORME** a esta Corporación si tiene conocimiento de la presunta vulneración de los derechos al territorio y a la propiedad colectiva, de la comunidad afrodescendiente de Arroyo Grande, la cual alega ser víctima de un proceso de desplazamiento forzado al interior del corregimiento, en el que, según los accionantes, hay presencia de grupos armados al margen de la ley.

<sup>102</sup> Cuaderno de la Corte 4, folios 2 y 3. Presentada el 13 de abril de 2015, por Luis Alberto Donoso Rincón, Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad.

<sup>103</sup> **DECIMOPRIMERO.** Por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, **OFICIAR** a la Sección Tercera del Consejo de Estado, para que dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, contados a partir de la notificación de la presente providencia, **INFORME** a esta Corporación: (i) si los actos administrativos demandados en los procesos identificados con los números de radicado 11001032600020050005301 y 11001032600020050007400, actualmente producen efectos o han sido objeto de alguna medida de suspensión, u otra que afecte su ejecutoriedad; y (ii) si en los procesos de la referencia, las comunidades afrodescendientes del corregimiento de Arroyo Grande han tenido algún tipo de participación. En caso de que la respuesta a la pregunta anterior sea afirmativa, **REMITIR** a esta Corporación copia de tales actuaciones.

<sup>104</sup> Cuaderno de la Corte 4, folio 5. Presentada el 15 de abril de 2015 por Carlos Felipe Infante Villamil, oficial mayor de esta Corporación.

<sup>105</sup> **TERCERO.** Por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, **OFICIAR** a la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias, para que dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, contados a partir de la notificación de la presente providencia: (i) **INFORME** específicamente qué procesos policivos ha iniciado en el corregimiento de Arroyo Grande, desde el 1º de enero de 2013 hasta la fecha de notificación de la presente providencia, y **ENVÍE** los títulos que los soportan; (ii) **REMITA** a esta Corporación el Acuerdo 030 de 2006 del Concejo Distrital de Cartagena de Indias y la Resolución No. 0361 del 27 de abril de 2007, emitida por la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias, y (iii) **REMITA** los actos administrativos mediante los cuales haya

adjudicación de tierras baldías en esa zona y el reconocimiento de Consejos Comunitarios por parte de la Alcaldía. La Alcaldía aportó los Acuerdos, Decretos y Resoluciones Distritales que adjudicaron tierras baldías y reconocieron juntas directivas de varios Consejos Comunitarios en Arroyo Grande<sup>106</sup>. En relación a lo demás guardó silencio.

**INCODER<sup>107</sup>**: La Corte solicitó a esta entidad enviar copia de unas Resoluciones referidas en el auto de prueba que tienen relación con el presente proceso. En respuesta el Instituto remitió copia de las Resoluciones N° 3690 del 3 de noviembre de 1995, por la cual se deslindan los terrenos de uso público correspondientes a las Playas Marítimas de Arroyo Grande, entre otras. Frente al resto de la información solicitada, la entidad precisó que no se encontró información adicional<sup>108</sup>.

**Tribunal Administrativo de Bolívar<sup>109</sup>**: La Sala requirió al Tribunal enviar copias del proceso de acción popular promovido por la señora Gloria Yaneth Acosta Valero contra el Distrito Turístico de Cartagena, por relacionarse con la presente acción de tutela. Esa orden fue debidamente cumplida por esa

reconocido a los Consejos Comunitarios de las comunidades negras asentadas en el corregimiento de Arroyo Grande.

<sup>106</sup> Cuaderno de la Corte 4, folios 6 a 25. Presentada el 15 de abril de 2015, por Roberto Horacio Barrios Martínez, Secretario del interior y Convivencia Ciudadana de la Alcaldía de Cartagena.

<sup>107</sup> **PRIMERO.** Por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, **OFICIAR** al **INCODER<sup>107</sup>**, para que dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, contados a partir de la notificación de la presente providencia, realice las siguientes actuaciones: **REMITA** a esta Corporación, copia de las resoluciones enlistadas a continuación: a) Resolución No. 00278 del 17 de marzo de 1993 (con el fin iniciar las áreas marítimas de Arroyo Grande). b) Resolución No. 03690 del 3 de noviembre de 1995, por la cual se deslindan y delimitan los terrenos de uso público correspondientes a parte de las playas marítimas de Arroyo Grande, la antigua isla de Cascajo, y los baldíos adyacentes que conforman parte de la Zona de Agregación Sedimentaria, ubicados en el corregimiento de arroyo grande. c) Resolución No. 008 del 7 de febrero de 1997 del INCORA, mediante el cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por Langostinos San Luis Ltda. e Inversiones La Lujosa Ltda. d) Resolución No. 002 del 24 de mayo de 2000, INCORA. e) Resolución No. 00261 del 25 de julio de 2000, mediante la cual el INCORA ordena iniciar diligencias administrativas, tendientes a recuperar terrenos baldíos indebidamente ocupados en la parte de acreción sedimentaria y la Isla del Cascajo, ubicados en el corregimiento de Arroyo Grande. f) Resolución No. 0281 del 20 de junio de 2002 por la cual el INCORA resuelve el recurso de reposición presentado contra la anterior resolución. g) Resolución No. 001459 del 2 de mayo de 2003, mediante la cual el INCORA ordena recuperar y restituir los terrenos baldíos indebidamente ocupados por las sociedades Ingeniería Civil Vías y Alcantarillados – INCIVAL S.A., GOLDEN BEACH INCIVAL JOINT VENTURE y UNICONIC, correspondientes a la zona de acreción sedimentaria y a la antigua isla Cascajo del corregimiento de Arroyo Grande. h) Resolución No. 017 del 7 de marzo de 2005 por la cual el INCODER resuelve el recurso de reposición presentado contra la anterior decisión. i) Cualquier otra decisión que decida sobre la titularidad del predio al que hacen alusión los accionantes (es decir, del que trata el Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 060-34226 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena).

**INFORME** qué procesos se adelantan en contra de los actos administrativos antes enunciados, y especifique: a) cuáles son las entidades demandadas, b) quiénes son los demandantes, c) cuáles son los números de radicación de los procesos, d) quiénes son las autoridades judiciales que conocen de los casos, y d) cuál es el estado de cada proceso.

<sup>108</sup> Cuaderno de la Corte 4, folios 31 a 58. Presentada el 8 de mayo de 2015 por Jesús Horacio Párraga Aponte, coordinador de Representación Jurídica del Instituto. Ver también: Cuaderno de la Corte 4, folios 175 a 290. Presentada el 22 de mayo de 2015 por Luis Eduardo Mercado Rodríguez, Director Territorial de Bolívar.

<sup>109</sup> **SEGUNDO.** Por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, **OFICIAR** al Tribunal Administrativo de Bolívar<sup>109</sup>, para que dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, contados a partir de la notificación de la presente providencia, **REMITA** copia de las siguientes actuaciones, en el proceso de acción popular que se identifica con el Número de Radicado 13001333100320080018001, promovido por la señora Gloria Yaneth Acosta Valero, contra el Distrito Turístico de Cartagena: (i) la demanda de acción popular; (ii) las contestaciones de las autoridades demandadas; y (iii) la decisión de primera instancia, proferida por el Juzgado 3° Administrativo de Cartagena; e **INFORME** sobre el estado del proceso antes mencionado, en ese Tribunal.

Corporación<sup>110</sup>. Dicha acción popular se presentó en contra de las Resoluciones que habían adjudicado la concesión del uso de las playas de Arroyo Grande a dos empresas, y sin que se tuviera en cuenta para nada la Comunidad afrodescendiente que usufructuaba dichos bienes desde tiempo atrás.

***AUTO N° 294 DEL 22 DE JULIO DE 2015***<sup>111</sup>

Una vez revisados los elementos de prueba aportados, la Sala Quinta de Revisión de Tutelas profirió el **Auto N° 294 del 22 de julio de 2015**, mediante el cual, entre otras acciones, adoptó medidas provisionales en el caso de la referencia. La Corte consideró que de acuerdo con la evidencia aportada, existían serios indicios que permitían dilucidar una posible amenaza o afectación a los derechos de los accionantes, por varias razones:

En *primer lugar*, de los hechos narrados por la accionante y los coadyuvantes y de las pruebas presentes en el expediente en ese momento, esta Sala pudo establecer que existía una amenaza real y cierta de que el despojo de tierras en Arroyo Grande continuara en el tiempo. Lo cual hizo necesario una intervención urgente del juez constitucional, para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable mientras definía la situación jurídica del territorio en disputa.

En *segundo lugar*, el riesgo de despojo de la tierra se debía, principalmente, a la existencia de una incertidumbre jurídica frente a la titularidad de los predios ubicados en Arroyo Grande, que amenazaba los derechos fundamentales de la accionante y la Comunidad. Esa incertidumbre estaba asentada en el tiempo debido a que, a pesar de las solicitudes de clarificación de la propiedad elevadas ante el INCODER, tal procedimiento no se había iniciado. Lo anterior también incrementaba las dudas sobre la titularidad de los predios ubicados en dicho corregimiento y la falta de claridad sobre la autenticidad de dichos documentos. Todo lo cual generaba graves e irremediables perjuicios a los accionantes debido al inicio de diversos procesos policivos cuyo fin era desalojar a la Comunidad de copropietarios, en ocasiones violentamente.

Como *tercer punto*, la Corte vio la necesidad de dar aplicación al artículo 5° del Decreto 747 de 1992, que establece que las autoridades de policía no podrán ordenar el desalojo de campesinos ocupantes de predios rurales, sobre los cuales se hayan iniciado procedimientos administrativos de extinción de dominio, **clarificación de la propiedad**, recuperación de baldíos, deslinde de tierras pertenecientes al Estado, o delimitación de playones y sabanas<sup>112</sup>.

<sup>110</sup> Cuaderno de la Corte 4, folios 60 a 173. Presentada el 19 de mayo de 2015, por Leandro Bustillo Sierra como Oficial Mayor del Tribunal.

<sup>111</sup> Cuaderno de la Corte 4, folios 304 a 307.

<sup>112</sup> Así, señala la norma: “Artículo 5. En ningún caso las autoridades de policía ordenarán desalojo de campesinos ocupantes de predios agrarios en los cuales se hayan iniciado por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, antes de la querrela, procedimiento administrativo sobre extinción del derecho de dominio, clarificación de la propiedad, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde de tierras pertenecientes al Estado o delimitación de playones y sabanas comunales”.

En *cuarto lugar*, a pesar de la inactividad del INCODER respecto de la iniciación de los procesos de clarificación de la propiedad, las solicitudes ya estaban formuladas, por ello y en virtud del referido artículo 5º, el Inspector de Policía no podía ordenar ni llevar a cabo desalojos en los predios que ocupaba la Comunidad. Adicionalmente, tal inacción terminaría siendo una condición que permitiría el despojo de tierras.

Por *último*, en diversas notarías<sup>113</sup> se inscribieron supuestos títulos espurios en folios de matrícula inmobiliaria, y se presentaron licencias de urbanismo sobre éstos, de las cuales tampoco se tenía, ni se tiene, certeza sobre su autenticidad.

Por todo lo anterior, esta Sala consideró necesario decretar medidas tendientes a evitar mayores afectaciones a los posibles derechos derivados del título que, a juicio de la Comunidad de Copropietarios, les pertenece de forma común y *pro indiviso*. Así decretó órdenes dirigidas a la protección jurídica sobre los predios ubicados en el corregimiento de Arroyo Grande:

- ***Medidas provisionales adoptadas***

***a.***

e ordenó a la Superintendencia de Notariado y Registro que se abstuviera de inscribir cualquier título, acto o negocio jurídico sobre bienes ubicados en el corregimiento de Arroyo Grande.

S

***b.***

e ordenó la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, a la Secretaría del Interior de Cartagena de Indias y al Inspector de Policía del corregimiento de Arroyo Grande, que se abstuvieran de ordenar, iniciar, adelantar o llevar a cabo nuevos procedimientos administrativos o policivos, y en general, cualquier actuación administrativa cuyo fin sea obtener el desalojo de presuntos ocupantes de hecho en predios ubicados en el corregimiento de Arroyo Grande; y que suspenda la realización de las actuaciones y procesos que actualmente se encuentren en curso.

S

Particularmente, las mencionadas autoridades públicas se abstendrán de realizar cualquier tipo de trámite administrativo cuyo fin sea el desalojo de los descendientes de las 113 familias que figuran como propietarias del predio denominado “Hacienda Arroyo Grande”, de acuerdo con lo consagrado en la Escritura Pública No. 161 de 1897 de la Notaría Primera de Cartagena, inscrita bajo el folio de matrícula inmobiliaria No. 060-34226 de la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Cartagena.

- 

***Orden para la realización de un levantamiento topográfico***

O

<sup>113</sup> Entre éstas la Notaría Quinta de Cartagena.

En esa misma providencia se ordenó al Gerente del INCODER y al Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC, que a través de funcionarios y/o contratistas especializados del nivel nacional, llevaran a cabo un proceso de levantamiento topográfico con relleno para la obtención de las coordenadas planas del inmueble descrito en la Escritura Pública No. 161 de 1897 de la Notaría Primera de Cartagena, inscrita bajo el folio de matrícula inmobiliaria No. 060-34226, de conformidad con las reglas aplicables a los procedimientos de clarificación de la propiedad y de titulación colectiva de las tierras de las comunidades afrodescendientes.

Así mismo, debido a las denuncias arriba reseñadas se advirtió que por ningún motivo tal prueba podría ser practicada por funcionarios del nivel departamental o regional. Y se previó que la Defensoría del Pueblo, los accionantes en la presente acción de tutela y los representantes legales de los Consejos Comunitarios de Arroyo Grande, acompañarán la diligencia.

El **6 de agosto de 2015**, la Secretaría General de esta Corporación remitió al despacho de la magistrada sustanciadora oficio de respuesta al mencionado auto del 22 de julio de 2015.

*IGAC*<sup>114</sup>: Informó que una vez conocida la orden referida, realizó el 30 de julio de 2015 una reunión de carácter urgente con el INCODER, para definir las competencias y la forma de articulación institucional que debían utilizar para realizar el levantamiento topográfico. Indicó que mientras el INCODER es el encargado de llevar a buen fin los procesos de clarificación de la propiedad y aquellos para lograr la titulación colectiva de la tierra; el IGAC es la entidad encargada de realizar el mapa oficial de Colombia y llevar el censo inmobiliario de los predios de propiedad privada y del Estado.

Según el IGAC, sólo cuando terminen los procesos de clarificación de la propiedad y de titulación colectiva, esa entidad puede realizar la corrección de la información y actualización catastral en la zona de Arroyo Grande. A pesar de lo anterior, el IGAC indicó que puso a disposición del INCODER varios técnicos y profesionales para que se cumpla más ágilmente la primera etapa de la prueba solicitada por la Corte.

### ***Solicitudes de Incidentes de desacato del Auto N° 294 de 2015***

**1.** Mediante escritos del **14 y 24 de agosto de 2015**<sup>115</sup> la accionante solicitó la apertura de un primer incidente de desacato en contra de Johana Pájaro Suárez como Inspectora de Policía de Arroyo Grande, debido al incumplimiento de la medida provisional adoptada en el Auto N° 294 de 2015.

<sup>114</sup> Cuaderno de la Corte 4, folios 324 a 329. Presentada el 4 de agosto de 2016 por Fernando León Revira, Subdirector de Geografía y Cartografía.

<sup>115</sup> Cuaderno de la Corte 4, folios 332 a 357.

En respuesta a lo anterior, esta Sala profirió un **auto el 28 de agosto de 2015**<sup>116</sup>, a partir del cual, entre otras actuaciones, se conminó a la referida Inspectoría de Policía a cumplir a cabalidad con las medidas adoptadas.

2. Mediante escrito del **7 de octubre de 2015**<sup>117</sup> la accionante propuso la apertura de un nuevo incidente de desacato, esta vez contra los Directores Nacionales del IGAC y INCODER, por cuanto, a su juicio, incumplieron las órdenes contenidas en el Auto No. 294 de 2015 proferido por la Sala Quinta de Revisión en el presente proceso de tutela. Según la accionante, las entidades públicas no habían ejecutado las órdenes proferidas por la Corte Constitucional, pese a haber transcurrido 2 meses después de la expedición del Auto No. 294 de 2015.

Así mismo, señaló que dichas entidades no habían destinado el personal suficiente para llevar a cabo el procedimiento de levantamiento topográfico. En este sentido, indicó que sólo trabajaban en ello seis personas, lo que implicaría que la realización de la labor podría prolongarse por varios meses<sup>118</sup>. Finalmente, denunció que el INCODER había decidido realizar el levantamiento topográfico sólo al 32% del área total de la Hacienda Arroyo Grande<sup>119</sup> y con apoyo de funcionarios del nivel local y regional.

3. Mediante **auto del 9 de octubre de 2015**<sup>120</sup> la Sala Quinta de Revisión de Tutelas, *i)* solicitó a la Fiscalía información de todos los procesos e investigaciones adelantados por la presunta falsedad de títulos de dominio en el municipio de Arroyo Grande y afines; *ii)* dispuso vincular a la presente acción de tutela a la Dirección General Marítima y Portuaria DIMAR y a la Contraloría General de la República; y *iii)* requirió al INCODER para que se pronunciara sobre la orden de levantamiento topográfico emitida por esta Corte.

Las órdenes de esta providencia fueron parcialmente atendidas, y en esa medida se recibieron escritos de la Secretaría del Interior de la Alcaldía de Cartagena, de la DIMAR, de la Contraloría General de la República, del IGAC y de la Fiscalía General de la Nación.

**Alcaldía de Cartagena**<sup>121</sup>: En su escrito el Secretario del Interior de la Alcaldía advirtió a la Corte que la zona objeto de las medidas provisionales decretadas en el Auto 294 de 2015, es de gran extensión y de considerable

<sup>116</sup> Cuaderno de la Corte 4, folios 389 a 391.

<sup>117</sup> Cuaderno de la Corte 5, folios 1 a 7.

<sup>118</sup> Al respecto, mencionó la accionante: *“Por la cantidad de terreno que engloba la Hacienda Arroyo Grande, el procedimiento exige que para darle cumplimiento dentro de los términos legales deben habilitarse una cantidad de personal suficiente, en estos momentos solo hay seis (6) personas con uno que se integró hoy, quiere decir lo anterior que con ese personal y poca tecnología este proceso se llevará muchos meses porque ni siquiera los topógrafos dan la respuesta, solo dicen que hacen seiscientos hectáreas en ocho días y que se haga la regla de tres”*.

<sup>119</sup> Para demostrar esta afirmación, aportó un mapa en el que consta, presuntamente, el área sobre la cual se estaban adelantando las labores.

<sup>120</sup> Cuaderno de la Corte 5, folios 8 a 10.

<sup>121</sup> Cuaderno de la Corte 5, folios 51 a 65. Presentado el 30 de octubre de 2015 por Roberto Horacio Barrios Martínez, en calidad de Secretario del interior y convivencia Ciudadana. Anexó un mapa en donde se delimitan los predios del corregimiento de Arroyo Grande según la Alcaldía. Cuaderno de la Corte 5, folio 56.

ocupación demográfica, lo cual genera algunas preocupaciones para la Alcaldía. Particularmente expresó que la aplicación del Auto puede convertirse en una “*amenaza a la estabilidad jurídica y al orden público de la zona*”, pues en la práctica se ordenó la paralización de las actividades administrativas encaminadas a preservar la institucionalidad.

Adicionalmente precisó al no establecerse un plazo para la realización del levantamiento topográfico, “*la incertidumbre, las vías de hecho y el caos generado por ese Auto se incrementarían*”. Por ello solicitó *i)* establecer un plazo determinado para práctica de la prueba, *ii)* revocar la medida provisional en lo que respecta a la Alcaldía de Cartagena y *iii)* convocar a un espacio de socialización para analizar algunas situaciones que el presente caso ha generado.

**DIMAR**<sup>122</sup>: En su intervención esta entidad solicitó su desvinculación del presente proceso, debido a que no ha vulnerado ningún derecho fundamental de la accionante ni de las comunidades afrodescendientes. Después de reseñar y explicar el fundamento normativo que regula su funcionamiento y competencia, se refirió a los hechos que generaron la presente acción de tutela. Indicó que en Arroyo Grande se encuentran bienes baldíos y de uso público, sobre éstos últimos, la DIMAR explicó que puede entregar permisos y/o concesiones para el uso; sin embargo, al momento de presentar este escrito, ninguna comunidad había radicado alguna solicitud en ese sentido. Razón por la cual estimó que la acción de tutela no puede dirigirse en su contra.

**Contraloría General de la República**<sup>123</sup>: La entidad destacó que la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario adelantó una actuación especial en el INCODER durante el segundo semestre de 2014. Explicó que revisó aleatoriamente 32 expedientes de dotación de tierras de comunidades étnicas, grupo dentro del cual estaba el expediente del Consejo Comunitario de Arroyo de las Canoas. Allí se identificó que la apertura del expediente obedeció a una denuncia realizada por ese Consejo Comunitario en diciembre de 2010, debido a la presunta usurpación de predios de uso ancestral.

Sin embargo, la Contraloría constató que casi 3 años después de haberse denunciado el hecho, la investigación no había avanzado en el INCODER. Razón por la cual se levantó un *Hallazgo* en el que llamó la atención al INCODER por la “*extrema demora... para responder al cumplimiento de sus funciones en materia de dotación de tierras para las comunidades étnicas*”, con la cual, además vulnera los derechos fundamentales de las comunidades.

Frente a su responsabilidad por la vulneración de derechos fundamentales respecto de la presente acción de tutela, alegó la falta de legitimación en la causa por pasiva.

---

<sup>122</sup> Cuaderno de la Corte 5, folios 69 a 79. Presentado el 26 de octubre de 2015 por José Alejandro García Quintero, como Coordinador del Grupo Legal Marítimo de esa entidad.

<sup>123</sup> Cuaderno de la Corte 5, folios 80 a 81. Presentado el 23 de octubre de 2015 por Andrés Bernal Morales, Contralor Delegado para el Sector Agropecuario.

**IGAC<sup>124</sup>**: Debido a la petición de desacato, la entidad estimó conveniente efectuar algunas precisiones. Explicó que la responsabilidad de llevar a cabo los procesos de clarificación de la propiedad es del INCODER y que de acuerdo a diversos convenios de apoyo interinstitucional, la realización del levantamiento también es responsabilidad de esa entidad, mientras que el IGAC está obligado a realizar la revisión y aprobación del trabajo presentado por el INCODER. Señaló que el INCODER procedió a dar cumplimiento de la orden de la Corte desde el 9 de septiembre de 2015, fecha a partir de la cual se iniciaron los trabajos de campo y de estudios inmobiliarios.

Explicó que debido al esfuerzo institucional que implica el levantamiento topográfico ordenado por la Corte, *“es importante no generar reprocesos ni duplicidad de esfuerzos e inversiones de recursos públicos de dos entidades diferentes”*.

Finalmente manifestó que, al indagar sobre el folio de matrícula inmobiliaria N° 060-34226 en la base de datos del IGAC, no reposa información predial de su inscripción, que pueda ser útil para la Corte.

**Fiscalía General de la Nación<sup>125</sup>**: Diversas dependencias de la Fiscalía atendieron la orden de esta Corte y enunciaron los procesos e investigaciones adelantados por la presunta falsedad de títulos de dominio en el municipio de Arroyo Grande y afines<sup>126</sup>.

4. Una vez reseñadas las respuestas, para la Sala Quinta de Revisión de Tutelas, resultó evidente que el **INCODER no atendió al requerimiento** efectuado en el auto del 9 de octubre de 2015, razón por la cual profirió el Auto N° 530 del 17 de noviembre de 2015, en el cual da apertura y trámite al incidente de desacato propuesto por la accionante.

#### **AUTO N° 530 DEL 17 DE NOVIEMBRE DE 2015<sup>127</sup>**

Mediante Auto N° 530 del 17 de noviembre de 2015 la Corte Constitucional, entre otras actuaciones, **inició el incidente de desacato en contra de los Directores Generales del IGAC y del INCODER**, al advertir indicios que revelaban un posible incumplimiento de la orden relacionada con el levantamiento topográfico.

<sup>124</sup> Cuaderno de la Corte 5, folios 82 a 100. Presentada el 9 de noviembre de 2015, por Fernando León Rivera, Subdirector de Geografía y Cartografía.

<sup>125</sup> Cuaderno de la Corte 5, folios 101 a 167. En esta foliatura se presentan diversas respuestas de varias dependencias de la Fiscalía General de la Nación en las cuales cursan procesos que tienen relación con el caso bajo estudio.

<sup>126</sup>

<b>Dependencia</b>	<b>Número de procesos e investigaciones</b>
Fiscalía Seccional 42 de Cartagena	3 (acumulados)
Fiscalía Seccional 37 de Cartagena	1
Fiscalía Seccional 20 de Cartagena	2
Fiscalía Seccional 2 de Cartagena	1
Fiscalía Seccional 17 de Cartagena	2
<b>Total</b>	<b>9</b>

<sup>127</sup> Cuaderno de la Corte 5, folios 168 a 173.

En consecuencia, se les solicitó información sobre las actuaciones realizadas en el corregimiento de Arroyo Grande, para que indicaran específicamente: *i)* Cuáles han sido las actuaciones ejercidas para cumplir las órdenes proferidas en el Auto 294 de 2015. *ii)* Si han recibido algún tipo de colaboración, total o parcial, de funcionarios o contratistas del INCODER y del IGAC del nivel local o regional. *iii)* Sobre qué área se está realizando el levantamiento topográfico con relleno. Y *iv)* cuál es el grado de cumplimiento de la mencionada labor.

Así mismo se decretó la práctica de una *diligencia de inspección judicial* en el en el corregimiento de Arroyo Grande, particularmente, en el predio denominado “*Hacienda Arroyo Grande*”, descrito en la Escritura Pública No. 161 de 1897, protocolizada en la Notaría Primera de Cartagena y registrada en el folio de matrícula inmobiliaria No. 060-034226.

***- Trámite de la diligencia de inspección judicial realizada por funcionarios de la Corte Constitucional***

El **15 de enero de 2016**, la Magistrada sustanciadora y dos integrantes de su despacho efectuaron la inspección judicial en el predio con folio de matrícula inmobiliaria No. 060-034226. En la referida diligencia se levantó un acta<sup>128</sup> en la que constan las declaraciones dadas por los funcionarios del **IGAC** y del **INCODER**<sup>129</sup>, por la señora Edelmira Ortega de Marrugo, quien estuvo acompañada por su apoderado<sup>130</sup>, por el señor Édgar Alfonso Ramírez Mendoza como representante del Consejo Comunitario de Arroyo Grande, por la señora Magalis Coronado Solano como representante del Consejo Comunitario de la vereda La Europa, y el señor Carmelo Flórez como representante del Consejo Comunitario de Comunidades Negras de Amanzaguapos.

De las declaraciones se pudieron determinar algunos hechos y conclusiones relevantes que serán identificados a continuación:

*Hechos y conclusiones relevantes extraídos por esta Sala a partir de las declaraciones de los funcionarios del IGAC y del INCODER:*

- a. La información geográfica de lo que era antiguamente el predio Hacienda Arroyo Grande no existe de manera precisa, pues los linderos naturales descritos en la escritura pública N° 161 de 1897, sufrieron cambios en los últimos 100 años. Por ello, si bien los mismos eran claros al momento de la escrituración, hoy en día presentan dificultades para su identificación y sólo es posible acercarse a la dimensión del predio a través de “*identificaciones*

<sup>128</sup> Cuaderno de la Corte 6, folios 290 a 294. Y Cuaderno de la Corte 8, más CD con la grabación de la diligencia.

<sup>129</sup> en la cual se reiteró la solicitud de una prórroga para la realización del levantamiento topográfico debido a la extensión y la complejidad del área analizada

<sup>130</sup> Cuaderno de la Corte 6, folios 285 a 289. El apoderado acompañante fue el señor Milton José Luna Dueñas.

*sociales*” de los linderos, principalmente, entrevistando a la gente del sector.

b. El sector identificado inicialmente con la información aportada por la comunidad y consignada en la escritura pública, comprende 4 municipios: Clemencia, Luruaco, Cartagena y Santa Catalina. Tiene forma triangular y está atravesado por la carretera Cartagena – Barranquilla. Los linderos fácilmente identificables son el Mar Caribe y la Quebrada de Amanzaguapos, mientras que aquellos que ofrecen más dificultad son los relacionados con la Hacienda la Púa, propiedad del señor Andrés Jarava, y los límites con Clemencia y el Caserío el Coco, en la parte continental del predio. En toda esta zona hay asentamientos de varios grupos poblacionales como afrodescendientes, mestizos y blancos, así como actividades de explotación económica como ganadería, minería, invernaderos y un hotel.

c. Después de la delimitación inicial realizada a partir de la identificación social de los linderos del predio, se concluyó que el área aproximada es de 16.000 – 18.000 hectáreas (en comparación es el 60% de la ciudad de Bogotá), sobre las cuales el INCODER y el IGAC empezaron a realizar trabajos de identificación por sectores, con apoyo de equipos GPS de precisión, fotografía con Drones y algunos trabajos de cartografía y topografía tradicional. También solicitaron la información catastral de la zona, lo que arrojó un aproximado de 1.800 a 2.000 predios identificados en la zona.

d. Para el momento de la diligencia de inspección judicial, el levantamiento topográfico solicitado por la Corte Constitucional se había adelantado en un 30%, aproximadamente sobre 5.000 a 6.000 hectáreas. Lo anterior, debido a la complejidad de la prueba solicitada y a sobresaltos relacionados con la contratación de personal. Por tanto, ambas entidades solicitaron la prórroga del término otorgado por la Corte.

e. Los contratistas de las entidades tuvieron algunos problemas en campo, relacionados con las comunidades del sector, pues algunas personas se rehusaron a la medición de los predios, y porque algunas carreteras se encontraban cercadas y cerradas, con leyendas de “*propiedad privada*”.

*Hechos y conclusiones relevantes extraídas por esta Sala a partir de las declaraciones de los representantes de los Consejos Comunitarios presentes en Arroyo Grande:*

a. Después de la abolición de la esclavitud, los herederos propietarios de la Hacienda Arroyo Grande, señores Justiniano y Mariano Ramírez, decidieron pagar los años de trabajo a sus antiguos esclavos a través de un sistema de acciones (ej. 40 años de trabajo equivalían a 40 acciones de derecho sobre la propiedad de la Hacienda Arroyo Grande). Así entregaron la tierra a 113 libertos.

Según consta en los documentos que se aportaron en esta diligencia, la repartición de las acciones se dio de la siguiente forma: los señores Justiniano y Mariano Ramírez conservaron un número de acciones para ellos, 38 y 25 ½ respectivamente. Así mismo, le adjudicaron 18 acciones como forma de pago a su apoderado el señor Carlos Vives. El resto de las acciones fueron entregadas así:

Nombre	# de acciones	Nombre	# de acciones
José Cortina	42	Seferino Aurela	14
Custodio Romero	42	Carlos Ramos	10 1/2
Lázaro Romero	42	Hermogenes Ramos	10 1/2
Laureano Licona	42	Darío Medina	10 1/2
Matías Medina	42	Claudio Matoso	10 1/2
Lisandro Ramírez	42	Diógenes Medina	10 1/2
Juan Guzmán	42	Silvestre de Ávila	10 1/2
Carlos Cortina	42	Eleuterio Jiménez	10 1/2
Eugenio Camilo Romero	40	Urbano Romero	10 1/2
Francisco Romero	40	Julián Jiménez	10 1/2
Casiano Cisneros	40	Eugenio de Arco	10 1/2
Luis Medina	40	Francisco Ramírez	10 1/2
Pedro Medina	40	Luis Romero	10 1/2
Victoreano Mendoza	40	Manuel Payares	10 1/2
Narciso Jiménez	40	Florentino Cerpa	10 1/2
Prisco Guzmán	40	Nicolás Romero Cortina	10 1/2
Julián Guzmán Hijo	40	José Inés Alcázar	10 1/2
Francisco Aurela	40	Gregorio Alcázar	10 1/2
Ricardo Mendoza	40	Martín Banquices	10 1/2
Gervasio Padilla	40	Juan Vélez	10 1/2
José Eulogio Mendoza	40	Tiburcio Henríquez	10 1/2
José García Guzmán	40	Fernando Medina	10 1/2
Evaristo García	40	Antonio Ramírez	7
Aurelio Mendoza	40	Pantaleón Ramos	7
Nicolás Romero	40	<b>Bartolomé Ortega</b> <sup>131</sup>	7
José Ángel Cisneros	40	Espiritusantos Berrio	7
Andrés Vega	40	Regino Guzmán	7

<sup>131</sup> Abuelo de la accionante.

Vicente Banquices	40	Manuel Romero	7
Victoreano Guzmán	40	Pedro Romero	7
Fernando Mendoza	36	Vicente Cerpa	7
Andrés Guzmán	36	Pascual Cisneros	7
Pedro Guzmán	36	José Jiménez	7
Juan Mendoza	36	José Isabel Ramírez	7
Salomón Cortina	36	Antonio Aurela	7
Alejandro Banquices	36	Eugenio Aurela	7
Hermenegildo Medina	36	Escolástico Jiménez	7
Buenaventura Mendoza	36	Catalino Banquices	7
José María Romero	25	Isaías Ramírez	7
Ramón Mendoza	25	Nepomuceno Caraballo	7
Cecilio Romero	25	<b>Catalino Ortega</b> <sup>132</sup>	7
Lorenzo Guzmán	25	Angelino Banquices	7
Miguel Valiente	22	José Ariza	3 1/2
Luis Guzmán	22	Generoso Mendoza	3 1/2
Ildefonso Jiménez	22	José Isabel Jiménez	3 1/2
Valentín Ávila	22	Evaristo Jiménez	3 1/2
Pedro Banquices	22	Manuel Banquices	3 1/2
Simón Cortina	22	Pío Alcázar	3 1/2
José Medina	18	José Martínez	3 1/2
Alejandro Jiménez	18	Isodoro Medina	3 1/2
Demetrio Ramos	18	José Padilla	3 1/2
Santos de Ávila	18	Cayetano Jiménez	3 1/2
José de la C. de Ávila	18	Norberto Medina	3 1/2
Gregorio Ramírez	18	Pedro Medina Gaviria	3 1/2
Félix Cortina	18	Venesio Medina	3 1/2
Pedro Cisneros	14	Octavio Medina	3 1/2
Ismael Romero	14	Matías Banquices	3 1/2
Román Romero	14	-----	-----

b. Dentro del territorio de la Hacienda Arroyo Grande se encuentran varias veredas: La Europa, Arroyo de las Canoas, el Palmario, Arroyo Grande, Arroyo de Piedra, Loma Arena, Púa 2, Amanzaguapos, cada una de ellas organizada a través de Consejos Veredales. Para los representantes de los

<sup>132</sup> Abuelo de quien firma como coadyuvante.

Consejos Comunitarios, si bien hoy en día sus miembros están dispersos en distintos municipios toda la comunidad afrodescendiente de Arroyo Grande se identifica a través de las mismas costumbres, tradiciones y usos. Así mismo a través de la autorreferenciación derivada de los apellidos de los 113 esclavos libertos.

c. Las 113 familias se ubicaron en el territorio ejerciendo la ganadería, la agricultura y la pesca. Esos territorios en los cuales se asentaron las comunidades abarcaban extensos terrenos de playa, playones y parcelas, en los cuales ellos soltaban sus animales, se bañaban, cultivaban y pescaban. Sin embargo, hoy en día no tienen acceso a los terrenos sobre las playas ni sobre algunas parcelas de cultivos, debido a que los “*invasores*” han cercado los caminos usados tradicionalmente por la comunidad y la han sacado de sus parcelas a través de personal armado<sup>133</sup>.

d. Los Consejos Comunitarios de La Europa, Arroyo Grande y Amanaguapos, ya han solicitado titulación colectiva de las tierras ante el INCODER, pues con esa figura buscan proteger la tierra y evitar que algunos de sus miembros sean engañados para vender o abandonar sus tierras. Así mismo, para fortalecer los procesos organizativos de las comunidades afrodescendientes de esa región. No obstante ninguna de esas solicitudes ha sido resuelta de fondo por el INCODER.

***- Trámite del incidente de desacato contra los Directores del IGAC y del INCODER***

Después de notificado el referido Auto 530 del 17 de noviembre de 2015, la Secretaría General de esta Corte remitió al despacho las siguientes contestaciones:

***IGAC***<sup>134</sup>: El Instituto respondió a las preguntas efectuadas por la Corte Constitucional mediante el Auto 530 de 2015. En efecto describió todas las actuaciones realizadas por funcionarios de esa entidad encaminadas al cumplimiento de la orden. Explicó que ha ofrecido todo el apoyo institucional pertinente al INCODER para que pueda culminar la primera etapa del levantamiento topográfico. Igualmente precisó que todo lo relacionado con la presente acción de tutela, está siendo ejecutado y conocido por funcionarios del nivel nacional.

Finalmente, indicó que el último informe del trabajo, presentado por el INCODER el 14 de diciembre de 2015, precisó que “*para la aclaración del predio Arroyo Grande se entrega un avance del 30% al 20 de diciembre de 2015. Se realizó reunión con el representante de la comunidad nativa de Arroyo Grande y se estableció que se procedía a solicitar la ampliación del tiempo de ejecución y que dicha laboral debe continuar por parte de la*

<sup>133</sup> Especialmente refieren a un señor llamado Darío Castro que, según afirman, llegó hace 3 años a la zona con personal armado.

<sup>134</sup> Cuaderno de la Corte 5, folios 191 a 272. Presentada el 15 de diciembre de 2015 por Marcela Abella Palacios como Jefe de la Asesora Jurídica de la entidad.

*entidad que asuma las funciones que actualmente tiene la Subgerencia de Tierras. Dicha solicitud es producto de las dificultades de orden público en la zona y la magnitud del trabajo (18000 hectáreas) ”.*

El IGAC presenta como pruebas los oficios que el INCODER ha presentado en relación con los avances en el levantamiento topográfico ordenado.

**INCODER<sup>135</sup>**: Al responder a los cuestionamientos realizados por la Corte, el Instituto señaló que ha dado cumplimiento a la orden; sin embargo, se han presentado varias situaciones que es necesario que la Corte tenga en cuenta<sup>136</sup>.

En *primer lugar*, manifestó respetuosamente que los Consejos Comunitarios de Arroyo Grande y La Europa no han realizado el acompañamiento a los contratistas asignados; por el contrario, la comunidad que representa la señora Edelmira Ortega de Marrugo ha presentado resistencia en contra las diligencias adelantadas por el INCODER, por lo que no se han podido terminar los trabajos de topografía. En esa medida, el Instituto gestiona el acompañamiento de la Policía de Bogotá para avanzar en las labores encomendadas.

En *segundo lugar*, aclaró que los Consejos Comunitarios de Arroyo Grande y La Europa no tienen en cuenta que la normativa vigente sólo le permite al INCODER *“realizar levantamientos topográficos sobre predios que no sean de propiedad privada, en caso contrario puede generar un detrimento patrimonial y un peculado a favor de terceros por invertir recursos públicos en levantamientos topográficos sobre predios privados que no estén dentro del marco de una compra directa de tierras, baldíos, deslinde, clarificación, extinción, recuperación o Parques Nacionales”*. Debido a lo anterior, afirmó que el IGAC es quien tiene la competencia para aclarar la propiedad privada.

En *tercer lugar*, expuso que se han realizado varios avances frente al levantamiento topográfico, tales como el Informe Predial de Arroyo Grande y las consultas respectivas a los mapas y las bases de datos oficiales. Sin embargo señaló que es necesario un plazo de 45 días hábiles adicionales para la terminación del levantamiento topográfico, ya que factores como la falta de cooperación de la comunidad, los problemas de seguridad física del personal de campo debido a grupos armados de *desconocidos*, y la magnitud del predio (18.457 hectáreas, equivalente al 60% del área urbana de Bogotá), han impedido otorgar una respuesta oportuna.

---

<sup>135</sup> Cuaderno de la Corte 6, folios 295 a 440. Presentado el 15 de enero de 2016 por Carlos Ignacio Carmona Moreno, Subgerente de Tierras Rurales.

<sup>136</sup> Con el informe, el INCODER aportó:

- El referido Informe pericial de Arroyo Grande.
- Un mapa catastral del Predio Arroyo Grande (con área y linderos presuntos).
- Un mapa de los predios que se encuentran en el área presunta de Arroyo Grande en el cual se identifican aquellos con matrícula inmobiliaria y aquellos que no la tienen.
- Un Mapa de Afectaciones por zonas de inadjudicabilidad de baldíos.
- Reporte de la consulta de Registro # 1 y 2 de los predios que se encuentran dentro del área presunta de Arroyo Grande.

En el informe “*predio: Hacienda Arroyo Grande*” del INCODER, se catalogaron factores como la localización geográfica del área, la topografía de la zona, la condición jurídica del folio de matrícula evaluado, el área y los linderos presuntos y las anotaciones consagradas en el certificado de tradición y libertad correspondiente al bien estudiado.

A partir de lo anterior, se presentó un diagnóstico predial en el cual se reportaron: a) **789 predios sin información jurídica**; es decir, sin matrícula inmobiliaria, que conforman un total de 5054,50 hectáreas. b) **65 predios de propiedad del municipio de Santa Catalina y 11 a nombre de la Nación**, para un total de 306,52 hectáreas. c) **1081 predios con matrículas inmobiliarias**, que ocupan un área de 13.093,112 hectáreas<sup>137</sup>.

Al final del referido informe se presentan algunas observaciones referentes a la necesidad de buscar fuentes de información adicional (sentencias inscritas en el certificado de libertad y tradición, folios de matrícula anexos a este bien, el Plan de Ordenamiento Territorial de Cartagena, Resoluciones del INCODER, entre otros), para avanzar en el levantamiento topográfico solicitado por la Corte.

El **18 de diciembre de 2015** la accionante solicitó a la Magistrada sustanciadora una prórroga de 85 días para los funcionarios del IGAC y del INCODER, a fin de lograr la culminación de las tareas que le fueron asignadas. La solicitante subrayó que el INCODER había reasignado las labores a un nuevo contratista, el cual propuso el plazo anteriormente citado para finalizar las labores relacionadas con el levantamiento topográfico<sup>138</sup>.

Mediante **auto N° 022 del 22 de enero de 2016**<sup>139</sup>, la Sala concedió la prórroga de 85 días solicitada por la accionante, al INCODER y al IGAC. Lo anterior, debido a la importancia de los resultados del levantamiento topográfico con relleno para la adopción de una decisión sobre las pretensiones de la acción de tutela, y tomando en consideración la complejidad y extensión del área estudiada (entre 16.000 y 18.000 hectáreas). No obstante, la Corte Constitucional reiteró que en caso de incumplimiento del nuevo plazo concedido, los funcionarios públicos podrían quedar sometidos a las sanciones por desacato al cumplimiento de decisiones judiciales previstas en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991. Con posterioridad a este Auto N° 530 de 2015, se recibió en este despacho el informe de cumplimiento del **IGAC**.

### ***Informe de cumplimiento IGAC***<sup>140</sup>

El informe de cumplimiento presentado por el IGAC, con el siguiente mapa, muestra la ubicación del predio de Arroyo Grande, identificado con el folio de

<sup>137</sup> Cuaderno de la Corte 6, folio 342 y reverso.

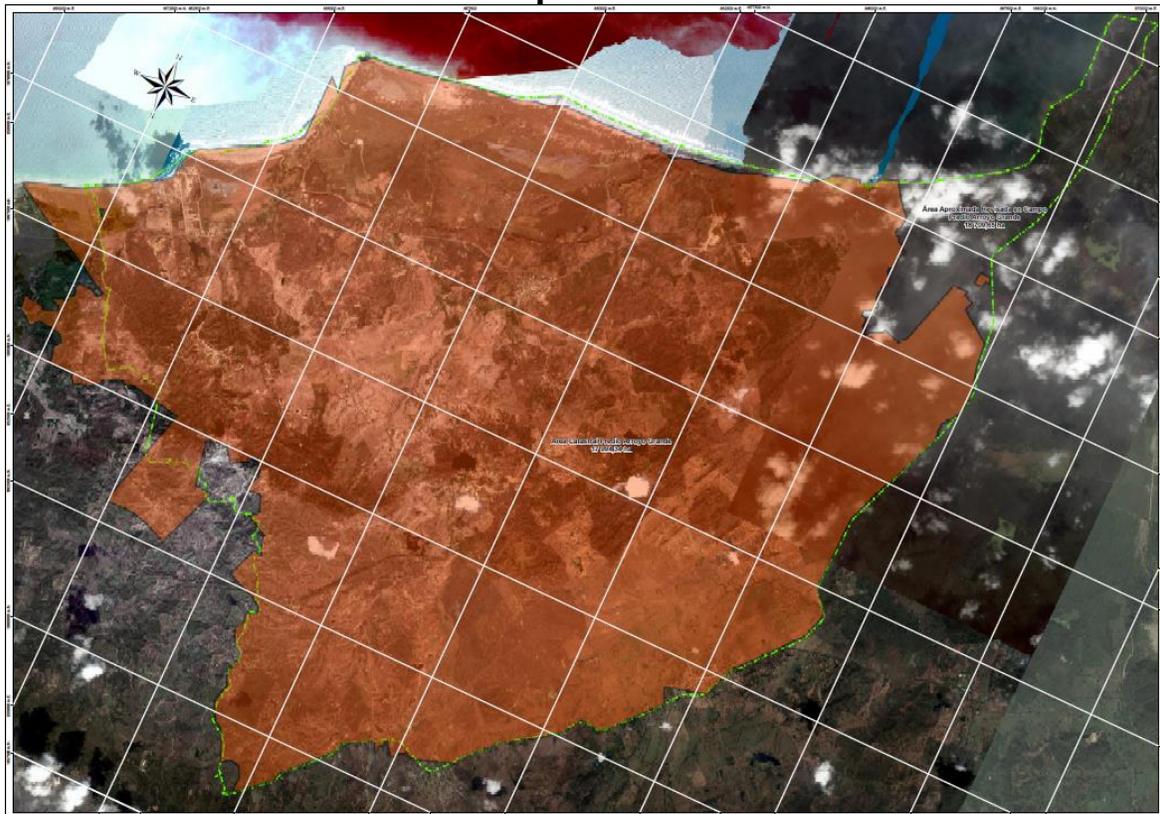
<sup>138</sup> Cuaderno de la Corte 6, folios 276 a 282.

<sup>139</sup> Cuaderno de la Corte 6, folios 477 a 480.

<sup>140</sup> Cuaderno de la Corte 7, folios 625 a 733. Presentado el 7 de junio de 2016 por Juan Antonio Nieto Escalante, Director General del IGAC.

matrícula inmobiliaria 060-34226. Allí se indicó que el predio está ubicado en la costa Caribe colombiana y comprende 17.994 hectáreas aproximadas, dentro de las cuales existen un estimado de 1.945 predios catastrales.

**Mapa 1: La parte sombreada en café hace referencia a la ubicación espacial del predio**



Según el informe, a través del recorrido realizado por los funcionarios de IGAC, el 15 de enero de 2016, se pudo constatar que *“dentro del territorio denominado Arroyo Grande, hay a su vez otros predios catastrales que comprenden zonas rurales y centro poblados, cuya destinación es muy diversa, hay residencias, fincas, hoteles etc.”*.

El IGAC advierte, en cuanto a la extensión del predio, que es evidente que el mismo es de gran dimensión. En efecto, al identificarlo con un polígono de color naranja en el siguiente mapa, y realizar la comparación con el área de Barranquilla, en color rojo, éste resulta incluso de mayor tamaño que el centro urbano de esa ciudad.

**Mapa 2: comparación del área del predio de arroyo Grande con la ciudad de Barranquilla**



Debido a lo anterior, el IGAC advierte a la Corte Constitucional que después de levantar las coordenadas planas aproximadas del terreno descrito en la escritura pública N° 161 de 1897, el trabajo necesario para cumplir con la orden de levantamiento topográfico con relleno es extenso y complejo, debido a que implica la identificación de gran cantidad de aspectos como los predios catastrales individuales (aprox. 1.945) con sus construcciones, cultivos, mejoras, coberturas, entre otros.

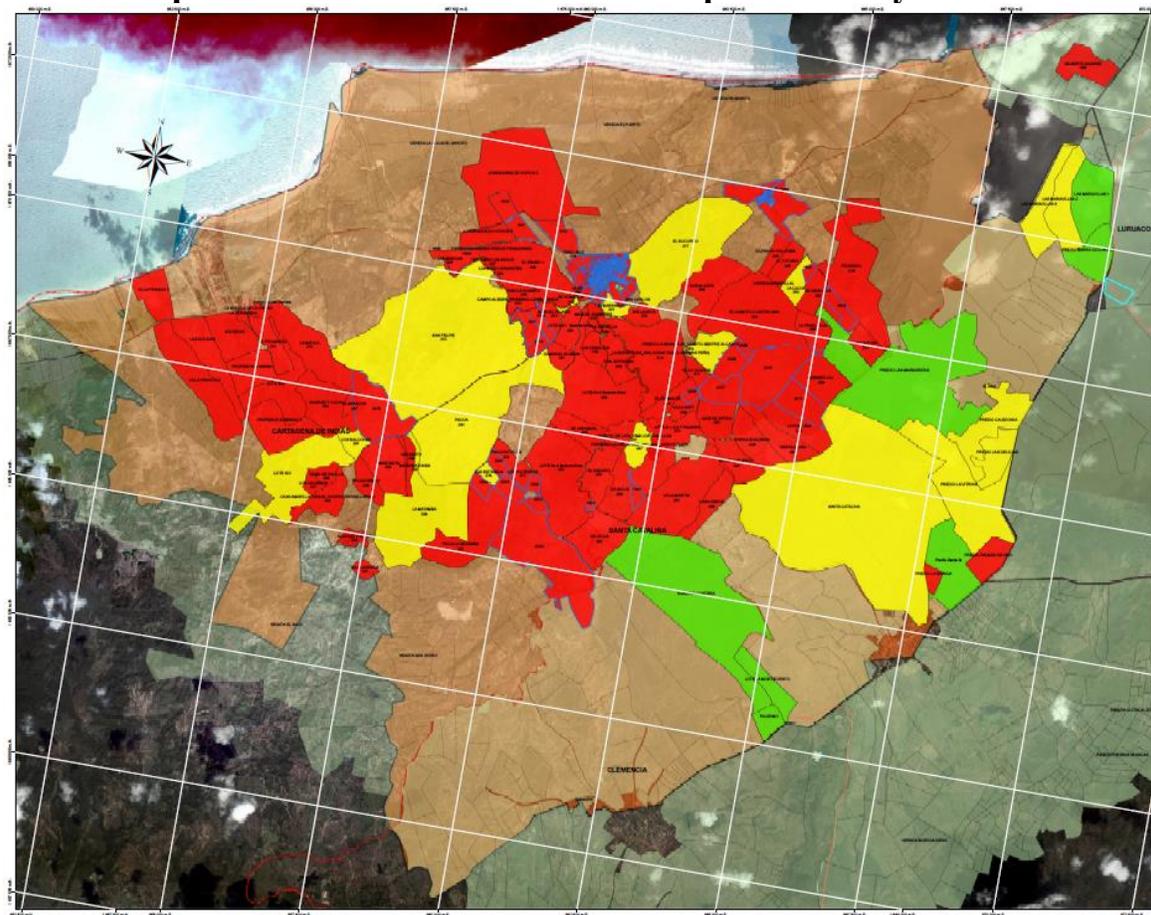
Siguiendo adelante con el informe, el IGAC realiza una relación pormenorizada de las actuaciones administrativas que ha realizado a efectos de lograr el cumplimiento de la orden dada por la Corte Constitucional, de la manera más técnica y adecuada posible.

Así mismo precisa que dentro del proceso integral de clarificación de la propiedad y de titulación colectiva de tierras a comunidades negras, el INCODER remitió información que ha sido revisada por el IGAC, la cual, a la fecha del informe corresponde a un 53% del total del área del predio Hacienda Arroyo Grande. Según expresa, lo anterior equivale i) a 116 predios estudiados a través de topografía convencional, de los cuales sólo 16 cumplen con las normas técnicas. Y ii) 27 predios estudiados a través de foto-identificación sobre la imagen digital, de los cuales 16 tienen algunos inconvenientes técnicos.

En esa medida presenta el siguiente mapa, con las siguientes convenciones:

Verde	Las áreas cuyo levantamiento fue efectuado por el INCODER y aprobado por el IGAC
Amarillo	Las áreas cuyo levantamiento fue efectuado por el INCODER y aprobado con algunas observaciones por el IGAC
Rojo	Las áreas cuyo levantamiento fue efectuado por el INCODER, pero no aprobadas por el IGAC.
Azul claro	Las áreas producto de la foto-identificación sobre la imagen digital de los predios pendiente de validación
Naranja	Las áreas pendientes por levantamiento topográfico

**Mapa 3: acciones realizadas sobre el predio Arroyo Grande**



Frente a las zonas del mapa que se muestran en rojo, el IGAC advierte a la Corte, que el trabajo realizado no está perdido ni hay necesidad de repetir las acciones. Expresa que lo que muestra esa información es la necesidad de

rectificación de algunos procesos de información, de organización de datos, de corrección de deficiencias, entre otros aspectos, que simplemente requieren algún tiempo para su constatación, que se realizará en adelante con la nueva institución Agencia Nacional de Tierras.

Por último, el IGAC presenta un análisis de los impactos presupuestales, de recurso humano y de temporalidad de la intervención técnica en Arroyo Grande. En efecto, se indica que según sus tablas técnicas *“el costo del levantar quinientas (500) hectáreas de terreno es de veinticinco millones quinientos dieciséis mil ciento cuarenta y un pesos (\$25.516.151). Así entonces, tomando como base el costo por hectárea para calcular el costo de levantar las casi dieciocho mil (18.000) que corresponde el predio Arroyo Grande, se tiene que estos levantamientos tienen un costo mínimo de novecientos dieciocho millones quinientos ochenta y un mil cuatrocientos treinta y seis pesos (\$918.518.436)”*.

De igual forma, indica que *“el tiempo aproximado para levantar entre quinientas (500) y quinientas cinco (505) hectáreas de terreno es de treinta y ocho (38) días, razón por la cual si realizamos un operación matemática, tendríamos que como mínimo se necesitarían mil treientos sesenta y ocho (1.368) días hábiles para levantar las caso dieciocho mil hectáreas de Arroyo Grande”*; es decir, un aproximado de 3 años y 7 meses.

Por último, el IGAC señala que debido a la complejidad del asunto materia de la presenta acción de tutela solicitan una vez más la celebración de una audiencia en la cual concurren la Agencia Nacional de Tierras, la Superintendencia de Notariado y Registro y ese Instituto con el fin de realizar un plan de trabajo coordinado, real y eficiente que se ajuste al proceso y a las competencias de las entidades involucradas.

Una vez reseñado el anterior informe de cumplimiento presentado por el IGAC, es importante referir que dentro del trámite de la presente tutela, esta Sala ha emitido algunos autos adicionales de trámite que han resuelto especialmente aclaraciones al Auto N° 294 de 2015, solicitudes de audiencias públicas y otros aspectos, que no son reseñados en estos antecedentes debido a su bajo nivel de pertinencia<sup>141</sup>. De igual forma a través de autos del 15 de julio y del 10 de octubre de 2016, esta Sala vinculó como partes a la Agencia Nacional de Tierras y a la Superintendencia de Notariado y Registro, respectivamente.

Finalmente también se advierte que durante todo el trámite se recibieron solicitudes de terceros que pretenden hacerse parte en esta acción de tutela; sin embargo, como se les informó tales peticiones serán resueltas cuando se evalúe el caso concreto en esta providencia. Por tal motivo dichas peticiones y las actuaciones realizadas por la Corte, se omitieron en el relato de estos

---

<sup>141</sup> Cuaderno de la Corte 6, folio 448 a 451. Auto N° 003 del 13 de enero de 2016, que aclaró una de las órdenes dadas en el Auto N° 294 de 2015.

Cuaderno de la Corte 7, folios 529 a 532. Auto N° 023 del 22 de enero de 2016, que rechazó una solicitud de aclaración del Auto N° 294 de 2015

antecedentes y serán tratadas en un acápite posterior.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

### **COMPETENCIA**

1. Esta corporación es competente para examinar, en Sala de Revisión, los asuntos que han llegado a su conocimiento, al tenor de lo dispuesto en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

### **PRESENTACIÓN GENERAL DEL CASO**

2. Según lo relatado, la accionante y algunos de los coadyuvantes hacen parte de una Comunidad de copropietarios de un predio denominado “Hacienda Arroyo Grande”. Tal predio fue entregado como una forma de compensación por parte de sus antiguos propietarios, los señores Justiniano y Mariano Ramírez, a 113 afrodescendientes que entregaron su fuerza de trabajo a la familia de éstos como esclavos. El anterior negocio jurídico consta en la escritura pública N° 161 de 1897, registrada ante el Notario Primero de Cartagena y cuyo folio de matrícula es el N° 060-34226 con fecha de apertura de 15 de diciembre de 1980. En 1897, la extensión del predio se identificaba como “8 *caballerías de tierra*” y sus linderos dan cuenta de sitios y límites vigentes para ese momento.

La Comunidad de copropietarios, es decir, las 113 familias afrodescendientes, tomaron posesión de esos terrenos ejerciendo en ellos la agricultura, la pesca y la ganadería. Sin embargo, narran que a través tiempo se han presentado diversas maniobras jurídicas y judiciales a través de las cuales se les ha despojado de tierras de las cuales son legítimos propietarios. Así narran, por ejemplo, la adjudicación indebida de supuestos baldíos que hacen parte del predio de mayor extensión Arroyo Grande; el adelanto de procesos de pertenencia adquisitiva de la propiedad, bien sea por parte de terceros o de miembros de su propia comunidad; y/o la compra forzada y fraudulenta de terrenos a los copropietarios, ignorando la figura de propiedad común y pro indiviso.

Denuncian especialmente las acciones violentas de las cuales han venido siendo objeto, especialmente, a partir del año 2005 en adelante, cuando se incrementó la presencia de personal armado en la zona reclamada y cuando se limitó definitivamente a la Comunidad el acceso al mar Caribe. Así mismo, explican detalladamente las acciones que han ejercido ante las diversas entidades estatales, que lejos de culminar con la protección de sus derechos como Comunidad de propietarios, han perpetrado y legitimado el despojo.

La demandante y los coadyuvantes en la presente acción de tutela señalan que las entidades estatales han ignorado por completo su calidad de sujetos de especial protección constitucional, debido a la diversidad étnica y cultural que los define como comunidades afrodescendientes asentadas en la Costa Caribe.

Aunado a lo anterior, resaltan la situación de vulnerabilidad y pobreza que ha generado para ellos el despojo de sus tierras.

3. Por lo narrado, la accionante y los coadyuvantes consideran que se vulneran sus derechos fundamentales al debido proceso, de petición, de defensa y aquellos reconocidos a las comunidades tribales. Por lo anterior, solicitan entre otras acciones, que *i)* se ordene a la Inspección de Policía de Arroyo Grande se abstenga de adelantar procesos policivos y diligencias de desalojo en el corregimiento de Arroyo Grande, y se declare la nulidad de todos aquellos procedimientos llevados a cabo con anterioridad a la presentación de esta acción.

Así mismo que solicitaron *ii)* se ordene a las entidades administrativas competentes adoptar de manera inmediata las medidas tendientes a aclarar la propiedad en el predio Hacienda Arroyo Grande, con el fin de recuperar los baldíos indebidamente adjudicados y proseguir con las solicitudes de titulación individual y colectiva de tierras, realizadas bien por miembros de la Comunidad de copropietarios o bien por los Consejos Comunitarios que se han venido constituyendo en la zona.

Y *iii)* se adopten medidas provisionales para permitir a la Comunidad afrodescendiente de Arroyo Grande acceder al Mar caribe, mientras se concluye el proceso de clarificación de la propiedad en el corregimiento.

4. La Procuraduría Regional de Bolívar y la Alcaldía de Cartagena de Indias, entre otras entidades, solicitaron al juez de instancia declarar improcedente la presente acción de tutela. Como argumentos para tal petición, se indicó que no se ha vulnerado ningún derecho fundamental de la accionante ni de la Comunidad de Arroyo Grande. Por el contrario, se explica que en la medida de sus competencias las entidades han cumplido con sus labores constitucionales en el presente caso. De igual forma se alega que la acción de tutela no es un mecanismo idóneo para pedir la suspensión de las acciones policivas, pues para ello existen otros mecanismos de defensa judicial.

El INCODER manifestó que las solicitudes de aclaración de la propiedad y de titulación colectiva realizadas en este caso, se están tramitando administrativamente, por ello la acción de tutela es improcedente, más aún cuando no se acredita por parte de la accionante un perjuicio irremediable. Resalta que ante el Consejo de Estado cursa un proceso de revisión de las actuaciones del INCODER sobre algunos de los hechos referenciados en este caso, con lo cual la presente acción de tutela incumple el principio de subsidiariedad. Por último afirma que ha respondido todas las peticiones que se han presentado por los hechos relacionados con este caso concreto.

En general las otras entidades que fueron vinculadas alegaron su falta de legitimación en la causa por pasiva.

5. Teniendo en cuenta las pretensiones de la accionante, los argumentos de las entidades demandadas y de los terceros intervinientes, es necesario

inicialmente determinar si la presente acción de tutela resulta procedente para solicitar la protección de los derechos fundamentales invocados. Para ello la Corte debe establecer si se cumplen los presupuestos de legitimación por activa y pasiva, así como los requisitos de inmediatez y subsidiariedad.

Una vez se determine la procedencia de la acción de tutela, la Corte entrará a identificar los problemas jurídicos a tratar en el presente proceso.

## PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

### *Legitimación por activa e interés para adelantar la acción de tutela*

6. Se desprende del artículo 86 de la Constitución y de la jurisprudencia al respecto, que uno de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela es que quien la solicite se encuentre *“legitimado en la causa”* para buscar la protección de sus derechos fundamentales. Es decir, este requisito exige que el o los derechos a resguardar estén en cabeza del accionante y no, en principio, de otra persona<sup>142</sup><http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/t-697-06.htm> - fn20.

La legitimación en la causa es, entonces, una calidad subjetiva de las partes en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso. *“Por tanto, cuando una de las partes carece de dicha calidad o atributo, no puede el juez adoptar una decisión de mérito y debe entonces simplemente declararse inhibido para fallar el caso de fondo”*<sup>143</sup>.

Así, el artículo 86 Superior señala que la tutela puede ser ejercida por el titular de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados: *i)* en forma directa, *ii)* por medio de representante legal (cuando se trata de menores de edad, incapaces absolutos, interdictos y/o personas jurídicas), *iii)* a través de apoderado judicial, *iv)* por intermedio de agente oficioso, siempre que el interesado esté imposibilitado para promover su defensa; o *v)* por el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.

7. En el presente caso, la accionante Edelmira Ortega Pineda indica que hace parte de la Comunidad de copropietarios de la Hacienda Arroyo Grande. Así, con el fin de verificar su legitimación en la causa por activa, esta Sala examinó la escritura pública N° 161 de 1897 y el folio de matrícula 060-34226.

Una vez revisados tales documentos la Sala encontró que en 1897 el señor Bartolomé Ortega fue adjudicatario de 7 acciones de derecho sobre el predio Hacienda Arroyo Grande. A la par de lo anterior, en el folio de matrícula estudiado consta, en la anotación número 13 realizada el 9 de julio de 2010, que las 7 acciones del señor Bartolomé Ortega fueron transferidas a la señora Edelmira Ortega Pineda, debido a una *“adjudicación en sucesión del causante”*, ordenada, a su vez, por sentencia proferida por el Juzgado 3° de

<sup>142</sup> T-697 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa

<sup>143</sup> T-799 de 2009, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-416 de 1997, M. P. José Gregorio Hernández.

Familia de Cartagena el 1° de septiembre de 2008<sup>144</sup>. Debido a lo anterior, es claro que ella tiene un interés legítimo en la interposición de la acción de tutela para solicitar la protección de sus derechos al debido proceso, de petición, de defensa, a la administración de justicia y a la identidad étnica y cultural, presuntamente vulnerados por las autoridades públicas demandadas.

8. Ahora bien, es importante recordar que la señora Edelmira Ortega Pineda instauró la acción de tutela “*de la Comunidad de copropietarios y descendientes (AFROCOLOMBIANOS) de la Hacienda Arroyo Grande*”<sup>145</sup>. De igual manera, presentó como hechos las actuaciones realizadas por toda la Comunidad en búsqueda de la protección de sus derechos fundamentales, como las peticiones elevadas ante los distintos Ministerios, la Defensoría del Pueblo y el INCODER, entre otras. También es evidente que las pretensiones perseguidas están encaminadas a la protección comunitaria y no sólo individual. Todo lo anterior, permite deducir que, en este caso, la accionante busca defender los derechos fundamentales de la Comunidad de Arroyo Grande, dentro de los cuales incluye los propios.

Debido a esta particularidad, es imperioso definir también la legitimidad en la causa por activa de algunos comuneros que presentaron escritos de “*coadyuvancia*” y de los Consejos Comunitarios que intervinieron en la diligencia de inspección judicial realizada por el despacho de la Magistrada sustanciadora, en tanto estas personas y asociaciones son también titulares primarios de los derechos al debido proceso, de petición, de defensa, a la administración de justicia y a la identidad étnica y cultural, que se pretenden proteger a través de la presente solicitud.

Lo anterior, pues la jurisprudencia constitucional impone al juez de tutela el deber de utilizar sus facultades oficiosas, y de efectuar un análisis material y no meramente formal de las peticiones, con el fin de despejar cualquier incertidumbre al respecto de la legitimación por activa<sup>146</sup>.

9. Sobre este punto, se advierte entonces que el señor **Ismael Henríquez Pineda**, acreditó ser heredero y/o descendiente de los 113 propietarios de la Hacienda Arroyo Grande. En efecto, una vez revisados los documentos aportados por él, la Sala encontró que en 1897 el señor Catalino Ortega fue adjudicatario de 7 acciones de derecho sobre el predio Hacienda Arroyo Grande. A la par, en el folio de matrícula estudiado, consta la anotación número 14 realizada el 9 de julio de 2010, en la cual se indica que las 7 acciones del señor Catalino Ortega fueron transferidas a la señora Ana Matilde Pineda Ortega, debido a una “*adjudicación en sucesión del causante*”, ordenada, a su vez, por sentencia proferida por el Juzgado 3° de Familia de Cartagena el 2° de septiembre de 2008. El señor Ismael Henríquez Pineda es hijo de Ana Matilde Pineda Ortega; es decir, presenta la cadena de sucesión

---

<sup>144</sup> Aunado a lo anterior, la accionante aporta su Registro Civil de Nacimiento y la Partida de Bautismo de su padre, con lo cual acredita su parentesco con el señor Bartolomé Ortega. Cuaderno 2 folios 112 y 113.

<sup>145</sup> Cuaderno 1, folio 3.

<sup>146</sup> T-301 de 2003, M. P. Jaime Córdoba Triviño; T-312 de 2009, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva; y SU-173 de 2015, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

que lo habilita para defender sus derechos como descendiente de uno de los Copropietarios de la Hacienda Arroyo Grande identificados en la escritura pública 161 de 1897.

De igual forma, la señora Magaly Coronado Solano, es la representante del **Consejo Comunitario de la vereda La Europa**, ubicada en el predio Arroyo Grande. Dicha calidad la acreditó a partir de la copia de la Resolución N° 1694 del 3 de agosto de 2012, expedida por la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana de la Alcaldía Mayor del Distrito de Cartagena<sup>147</sup>.

Estos dos intervinientes, presentaron en sus escritos sus respectivas argumentaciones y apoyaron las pretensiones de la demanda, en especial las dirigidas a suspender las arremetidas de la inspección de policía de Arroyo Grande contra miembros de la Comunidad, y aquella referente a dar impulso y efectividad a las solicitudes de clarificación de la propiedad y de titulación colectiva, elevadas en el predio en cuestión.

10. Ahora, si bien formalmente estos escritos fueron presentados como “*coadyuvancia*”, la Sala no puede omitir que materialmente no lo son. En efecto, la figura de la coadyuvancia “*como representación adhesiva ofrece una disociación entre tener un interés alterno y ser el titular del mismo, es decir entraña una legitimación secundaria, en vez de una legitimación principal*”<sup>148</sup>. Un coadyuvante es aquel que refuerza y apoya las pretensiones de una de las partes y actúa a favor de un interés ajeno, que le resulta provechoso pero del cual no es titular.

En esa medida, si bien este comunero y el Consejo Comunitario de la Europa presentan, en apariencia, intervenciones adhesivas cuya finalidad es proteger un derecho ajeno, lo cierto es que materialmente se trata de intervenciones principales, ya que esas actuaciones tienen por objeto la protección de los derechos fundamentales propios, como miembros de la Comunidad de copropietarios y afrodescendientes que son. Esta calidad los ubica como verdaderos actores, pues litigan por una causa propia, en la que tienen un interés legítimo y que los afecta directamente; y no como coadyuvantes, ya que su defensa no está encaminada a proteger derechos ajenos.

En esos términos, esta Sala encuentra que el señor Ismael Henríquez Pineda como miembro/heredero de la Comunidad de copropietarios del predio denominado Hacienda Arroyo Grande y el Consejo Comunitario de la Europa son también actores principales en la presente causa, al solicitar debidamente en sus intervenciones la protección de los derechos de la Comunidad de la que son parte. Por lo tanto su legitimación en la causa está acreditada.

11. Ahora bien, respecto de las intervenciones realizadas durante todo el trámite del proceso y, en especial, en la diligencia de inspección judicial por parte de los representantes de los **Consejos Comunitarios de Arroyo Grande y Amanzaguapos**, los señores Édgar Alfonso Ramírez Mendoza y Carmelo

<sup>147</sup> Cuaderno 2, folios 143 a 147.

<sup>148</sup> SU-173 de 2015, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Flórez, respectivamente, esta Sala puede extraer que esas asociaciones de afrodescendientes también tienen un interés legítimo y directo de protección de sus derechos fundamentales, pues como se indicó, muchos de los hechos relacionados en el escrito de tutela fueron protagonizados por los referidos Consejos Comunitarios (peticiones, denuncias, estudios de títulos, entre otros).

Lo anterior, aleja a estas asociaciones de la figura de la coadyuvancia y, reafirma que las mismas son actores principales en esta causa. En efecto, como lo indicaron en las referidas intervenciones, muchos de los miembros de los Consejos Comunitarios son los herederos y/o descendientes de los 113 propietarios del predio Arroyo Grande, quienes han elegido unirse a los procesos de recuperación y fortalecimiento de las tradiciones y costumbres que los identifican como grupo étnico afrodescendiente. En este punto la Sala advierte que no todos los miembros de la Comunidad de Copropietarios descrita en la escritura pública N° 161 de 1897, son parte de los Consejos Comunitarios y viceversa. Sin embargo, este asunto se tratará más adelante.

En todo caso, es claro que los referidos Consejos Comunitarios reivindican las pretensiones de la demanda como propias, pues son sus derechos al debido proceso, de petición, de defensa, a la administración de justicia y a la identidad étnica y cultural, los que presuntamente están siendo vulnerados<sup>149</sup>, situación que ratifica su legitimación en la causa por activa.

12. De otro modo, se advierte que si bien los señores Leorte Santiago Padilla, Nelson Ramos Jiménez y Nadín Alberto Romero Santiago afirman que también son descendientes herederos de alguno de los copropietarios de la Hacienda Arroyo Grande, no aportaron ningún documento que acreditara, siquiera sumariamente, esa condición. Así las cosas, en esta acción de tutela se tomará su escrito como una coadyuvancia, sin perjuicio de que ante la entidad competente que lleve a cabo el proceso de clarificación de la propiedad, puedan presentar solicitudes como herederos y afectados directos, siempre y cuando acrediten esa calidad.

13. Finalmente, la Fundación para el Desarrollo de las Comunidades Negras e Indígenas Afrodescendientes –FUNDACONEAFRO–, presentó un escrito de coadyuvancia que encaja perfectamente en esa figura, en tanto es un tercero que pretende ayudar en la defensa y la protección de derechos ajenos, en los cuales tienen un interés. Por tanto esta Sala reconoce su intervención como tercero coadyuvante en el presente trámite.

---

<sup>149</sup> Ver sentencia T-559 de 2006, M. P. Jaime Araújo Rentería: “*Tal como lo ha aceptado esta corporación en diversas sentencias de tutela, las asociaciones constituidas con el objeto de luchar contra la discriminación racial en el país pueden canalizar jurídicamente las acciones de derecho constitucional que resulten procedentes para la defensa efectiva de los derechos fundamentales de sus miembros. Es así, por cuanto los actos de discriminación racial negativa lesionan, no sólo los derechos singulares de las personas sobre las que recaen, sino también los de la comunidad o etnia a la cual éstas pertenecen. Por consiguiente, no cabe duda en relación con que las comunidades negras reconocidas y protegidas especialmente por el propio Constituyente en el artículo 176 de la Constitución Nacional, lo mismo que en la ley 70 de 1993, expedida en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 55 transitorio de la Carta Política, son titulares calificadas de una serie de derechos fundamentales, derivados directamente de la obligación estatal de respetar y garantizar la diversidad étnica y cultural de la Nación.*”

### ***Legitimación por pasiva***

14. Superado el examen sobre legitimación en la causa por activa, es necesario que esta Sala haga el estudio de la contraparte en este proceso, esto es, la verificación de la legitimación en la causa por pasiva. Según el artículo 5° del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que hayan violado, violen o amenacen violar cualquiera de los derechos fundamentales.

15. En el presente caso, se alega la vulneración de los derechos al debido proceso, de petición, de defensa, a la administración de justicia y a la identidad étnica y cultural de la Comunidad de Arroyo Grande, por parte de la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio del Interior –Dirección de asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras DACNARP–, el INCODER, la Inspección de Policía de Arroyo Grande, la Personería Distrital de Cartagena “*y las demás autoridades que se determinen en el desarrollo de la presente*”. Después del ejercicio probatorio realizado por los jueces de instancia y por esta Sala de Revisión, se pudo determinar que las “*demás autoridades*” involucradas con los hechos descritos por los accionantes son las siguientes:

- a. Procuraduría Regional de Bolívar
- b. Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias
- c. Las Fiscalías seccionales 40, 17, 14, 12 de Cartagena de Indias
- d. La Presidencia de la República
- e. El Ministerio de Defensa – Policía Nacional
- f. El Ministerio de Minas y Energías
- g. La Defensoría del Pueblo
- h. La Unidad de Restitución de Tierras
- i. Concejo Distrital de Cartagena de Indias
- j. Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique -CARDIQUE-
- k. Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de Víctimas
- l. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC–
- m. La Dirección General Marítima y Portuaria –DIMAR–
- n. La Contraloría General de la República
- o. La Agencia Nacional de Tierras –ANT–
- p. La Superintendencia de Notariado y Registro –SNR–

En esa medida, esta Sala advierte que todas estas entidades son de carácter público, cuyas funciones y competencias se relacionan con las acciones y omisiones denunciadas, por ende son susceptibles de ejercer como extremo pasivo en una acción de tutela, según lo dispuesto el ya referido artículo 5° del Decreto 2591 de 1991.

### ***Subsidiariedad***

16. El artículo 86 de la Constitución y los artículos 5° y 6° del Decreto 2591 de 1991, establecen que la acción de tutela procede para proteger los derechos

fundamentales de las personas cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. A ello agrega que la acción sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

De igual forma, se sostiene que este mecanismo de defensa judicial debe ser eficaz e idóneo para proteger los derechos fundamentales vulnerados o amenazados. Así mismo se ha dicho que la eficacia e idoneidad de los mecanismos de defensa judicial que se presentan como principales deben ser analizadas en el caso concreto, como en efecto hará esta Sala.

***Procedencia de la acción de tutela cuando se cuestionan actuaciones dentro de procesos policivos y diligencias de desalojo, por parte de sujetos de especial protección constitucional***

17. En reiteradas ocasiones<sup>150</sup>, esta Corte ha analizado la procedencia de la acción de tutela cuando sujetos de especial protección constitucional, solicitan la salvaguarda de sus derechos frente a actuaciones policivas. En este caso, una de las pretensiones principales de los accionantes es que se suspendan las actuaciones policivas y las diligencias de desalojo en el predio Hacienda Arroyo Grande, hasta tanto no se clarifique la propiedad. En esa medida, es pertinente recordar que esta Corporación ha permitido la procedencia de la acción de tutela en estos casos por varias razones.

En *primer lugar*, es necesario destacar que las decisiones que se adoptan en dichas actuaciones y procesos (lanzamiento por ocupación de hecho, querellas, desalojos y otros), “*a pesar de ser proferidas por una autoridad administrativa, tienen el alcance de actuaciones judiciales*”<sup>151</sup>, por ello, no son susceptibles de control “*ante la jurisdicción contenciosa administrativa*”<sup>152</sup><sup>153</sup>. Lo anterior, según lo dispuesto por el artículo 105 de la

<sup>150</sup> Ver entre otras las sentencias: T-267 de 2011 M. P. Mauricio González Cuervo; T-053 de 2012 M. P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-454 de 2012 M. P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-763 de 2012 M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-138 de 2013 M. P. Alexei Julio Estrada; T-689 de 2013 M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-721 de 2013 M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

En particular: T-689 de 2013: *Según lo establecido en el artículo 105 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las decisiones proferidas en juicios de policía no son objeto de estudio por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Tampoco proceden las acciones civiles para atacar los actos emitidos por una autoridad administrativa en ejercicio de una función jurisdiccional, puesto que a través de éstas lo que se pretende es resolver debates en torno al derecho de propiedad y/o posesión, no constatar si dentro de un proceso policivo, presuntamente adelantando con irregularidades, se desconocieron los derechos fundamentales de la parte querellada. En consecuencia, la acción de tutela se constituye como el mecanismo jurídico idóneo y eficaz para solicitar la protección de los derechos fundamentales transgredidos durante el desarrollo de la actuación policiva, ante la inexistencia de otras acciones judiciales para obtener el amparo pretendido. Bajo esta perspectiva, la intervención del juez constitucional sólo será procedente en aquéllos eventos en los cuales se evidencie la vulneración de un derecho fundamental durante el desarrollo del trámite del proceso policivo que deslegitime la actuación surtida al interior de éste.*

<sup>151</sup> *La posibilidad de atribuir funciones judiciales a autoridades administrativas, a través de la ley, está prevista en el artículo 116 de la Constitución Política, en el cual señala que “(...) excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos”.*

<sup>152</sup> *La Corte Constitucional ha establecido que la finalidad de que no exista recurso, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, contra las decisiones de policía, es que las mismas tengan un efecto inmediato para evitar la perturbación del orden público y mantener así el statu quo. En este sentido, en diversos*

Ley 1437 de 2011, cuando establece que la jurisdicción de lo contencioso administrativo no conocerá de las actuaciones proferidas por autoridades administrativas, en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales<sup>154</sup>.

En *segundo lugar*, cabe resaltar que como lo ha advertido esta Corporación, *“tampoco resultan procedentes las acciones civiles para controvertir los actos jurisdiccionales proferidos por autoridades de policía, puesto que aquellas están previstas para resolver disputas originadas en litigios referentes a los derechos de propiedad y/o de posesión, mas no para debatir la posible violación de un derecho fundamental, cuando supuestamente se adelanta un proceso policivo de manera irregular”*<sup>155</sup>.

18. Así las cosas, en vista de que no son procedentes las acciones civiles ni los medios de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la acción de tutela se presenta como la vía idónea y eficaz para la protección de los derechos fundamentales vulnerados al interior de los procesos policivos<sup>156</sup>. Al respecto, esta Corporación ha sostenido que *“alrededor de los procesos policivos no existe un medio de defensa judicial idóneo para lograr la efectiva e inmediata protección de los derechos fundamentales cuando éstos sean amenazados o vulnerados por la actuación de las autoridades públicas, quedando tan sólo la acción de tutela como mecanismo eficaz para garantizar el amparo de tales derechos.”*<sup>157</sup>

19. Ahora bien, aunado a lo anterior, es claro que cuando en estos asuntos estén involucrados derechos de sujetos de especial protección constitucional, la procedencia de la acción de tutela resulta aún más viable. En efecto, las comunidades y los individuos afrodescendientes son un grupo poblacional que a la luz de la Constitución de 1991, es merecedor de un trato preferente por parte de las autoridades. Así se desprende de los artículos 7, 13 y 55

---

*pronunciamientos ha establecido que las decisiones adoptadas en un proceso de policía son de carácter jurisdiccional y están sustraídas de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Al respecto, ver las sentencias C- 241 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez) y T-267 de 2011 (M.P. Mauricio González Cuervo).*

<sup>153</sup> T-721 de 2013, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>154</sup> ARTÍCULO 105. EXCEPCIONES. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no conocerá de los siguientes asuntos:

1. Las controversias relativas a la responsabilidad extracontractual y a los contratos celebrados por entidades públicas que tengan el carácter de instituciones financieras, aseguradoras, intermediarios de seguros o intermediarios de valores vigilados por la Superintendencia Financiera, cuando correspondan al giro ordinario de los negocios de dichas entidades, incluyendo los procesos ejecutivos.

2. **Las decisiones proferidas por autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales**, sin perjuicio de las competencias en materia de recursos contra dichas decisiones atribuidas a esta jurisdicción. Las decisiones que una autoridad administrativa adopte en ejercicio de la función jurisdiccional estarán identificadas con la expresión que corresponde hacer a los jueces precediendo la parte resolutoria de sus sentencias y deberán ser adoptadas en un proveído independiente que no podrá mezclarse con decisiones que correspondan al ejercicio de función administrativa, las cuales, si tienen relación con el mismo asunto, deberán constar en acto administrativo separado.

3. Las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley.

4. Los conflictos de carácter laboral surgidos entre las entidades públicas y sus trabajadores oficiales

<sup>155</sup> T-850 de 2012, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>156</sup> T-267 de 2011 M. P. Mauricio González Cuervo: *“Ha concluido la jurisprudencia que “alrededor de los procesos policivos no existe un medio de defensa judicial idóneo para lograr la efectiva e inmediata protección de los derechos fundamentales cuando éstos sean amenazados o vulnerados por la actuación de las autoridades públicas, quedando tan sólo la acción de tutela como mecanismo eficaz para garantizar el amparo de tales derechos”.*

<sup>157</sup> T-061 de 2002, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

transitorio, entre otros, y de la jurisprudencia de esta Corte. En efecto la sentencia **T-485 de 2015**<sup>158</sup>, reiteró que:

*“Las comunidades étnicas son titulares de derechos fundamentales específicos, que deben ser especialmente protegidos en razón de considerarse como sujetos de especial protección constitucional. Esta comprobación ha llevado a la Corte a definir un grupo de derechos de las comunidades diferenciadas, todos ellos relacionados con la preservación de su diversidad étnica y cultural, así como los demás derechos fundamentales que se adscriben a sus miembros.”*

20. Descendiendo al caso en estudio y en concordancia con las razones expuestas, para esta Sala la presente acción de tutela resulta plenamente procedente para buscar la protección de sus derechos fundamentales presuntamente amenazados por la Inspección de Policía de Arroyo Grande y otras entidades involucradas, como la Alcaldía de Cartagena y la Personería Distrital de esa ciudad, entre otras.

***Procedencia de la acción de tutela cuando se vulneran derechos fundamentales debido a la omisión de autoridades administrativas de dar inicio e impulso a un proceso de clarificación de la propiedad***

21. Otra de las pretensiones principales en el presente caso es que se dé impulso a los procedimientos administrativos de clarificación de la propiedad y/o de titulación colectiva de tierras en el predio denominado Hacienda Arroyo Grande, cuyos linderos están descritos en la escritura pública N° 161 de 1897 y que abarca 18.000 hectáreas aproximadamente. Como se advierte en los antecedentes, desde 2010 se presentaron las primeras solicitudes de titulación colectiva de tierras y desde 2013 aquellas referentes a la clarificación de la propiedad al INCODER; sin embargo, las mismas presentan serios atrasos, advertidos incluso por la Contraloría General de la Nación<sup>159</sup>.

Ahora bien, las funciones de adelantar los procesos agrarios de clarificación de tierras y de titulación de la misma, son competencia del INCODER, hoy Agencia Nacional de Tierras, y las actuaciones de esta agencia están sujetas al control judicial por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Por tanto, en principio, se podría pensar que existe otro medio de defensa judicial, materializado en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Ese control judicial, sin embargo, sólo es activable cuando se ha emitido algún pronunciamiento por parte de la entidad competente. En el presente caso, el INCODER alegó que las solicitudes están siendo tramitadas, pero no justificó ni su demora ni su ausencia de gestión, evidenciada en que pasados alrededor de 3 a 6 años de la recepción de las primeras solicitudes, no haya emitido ningún pronunciamiento de fondo. Según las respuestas entregadas por esa

<sup>158</sup> M. P. Myriam Ávila Roldán.

<sup>159</sup> Como se indicó en la respuesta que ofreció esta institución y que fue reseñada en los antecedentes de esta sentencia.

entidad, la Ley 160 de 1994 y su reglamentación, no le fija un periodo determinado para resolver esas peticiones.

22. Así las cosas, el medio de defensa judicial de nulidad y restablecimiento del derecho no es eficaz ni idóneo cuando se trata proteger derechos fundamentales, vulnerados por la omisión en la culminación de procesos administrativos. En este punto es pertinente recordar lo expresado por esta Corte en la sentencia **T-909 de 2009**<sup>160</sup>, cuando estudió la procedencia de una acción de tutela instaurada por la Comunidad Afrodescendiente de la Cuenca del Río Naya, por la cual buscaba la protección a su derecho al debido proceso administrativo, que fue quebrantado por la dilación injustificada en decidir sobre la titulación colectiva de una propiedad ancestral, cuya solicitud llevaba más de 10 años tramitándose:

*“La jurisprudencia constitucional ha hecho hincapié en la necesidad de que la Administración actúe de manera diligente y sin dilaciones injustificadas así como en lo imperioso que resulta que responda de fondo las peticiones elevadas por los ciudadanos y por las ciudadanas. Ha acentuado, de la misma manera, que cuando las entidades estatales se han abstenido de dictar las medidas indispensables para obtener una protección inmediata y eficaz de los derechos constitucionales fundamentales y han mantenido en el tiempo la vulneración negándose a aplicar las normas legales y reglamentarias pertinentes, procede el amparo en sede de tutela así todavía no se hayan agotado los mecanismos ordinarios de protección.”*

Por lo anterior, y al alegarse una dilación injustificada en el trámite de las solicitudes de clarificación de la propiedad y de titulación colectiva realizadas por distintos actores de la Comunidad de Arroyo Grande, para la Sala esta acción de tutela resulta plenamente procedente.

23. Ahora bien, el INCODER en sus intervenciones describió hechos que si bien están relacionados tangencialmente con el predio objeto de disputa en la presente acción de tutela, no se subsumen directamente en la denuncia ni en las pretensiones de los accionantes.

En efecto, el INCODER reseñó las actuaciones administrativas y las Resoluciones emitidas por esa entidad y por el antiguo INCORA, referentes a los procesos agrarios de deslinde que adelantó para delimitar las Playas Marítimas de Arroyo Grande y la antigua Isla de Cascajo (como bienes de uso público), y los presuntos territorios baldíos adyacentes que forman parte de la zona de acreción sedimentaria de Arroyo Grande<sup>161</sup>. En contra de algunas de esas Resoluciones y actuaciones existen procesos en curso. En efecto una

<sup>160</sup> M. P. Mauricio González Cuervo.

<sup>161</sup> Ver página 18 y siguientes de esta providencia. Ha de advertirse en este punto que esas solicitudes de clarificación de la propiedad y de deslinde y amojonamiento de bienes de uso público, fueron realizadas por las empresas UNICONIC SA e INCIVIAL SA, y los actos administrativos expedidos por el INCODER en dichos procesos, son los que fueron demandados en varias instancias judiciales.

acción popular<sup>162</sup> y una acción de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>163</sup>, que sin embargo persiguen otro tipo de pretensiones como la revocatoria de las referidas Resoluciones. A pesar de lo anterior, el INCODER alega que se incumple el requisito de subsidiariedad en el presente asunto debido a esos procesos.

24. Así las cosas, la Sala se pregunta si ¿la existencia de tales procesos, hace que esta acción de tutela sea improcedente por incumplir el requisito de subsidiariedad? La respuesta es negativa, en tanto, son procesos que si bien se circunscriben a parte del predio de mayor extensión de Arroyo Grande, no han tenido incidencia directa en las solicitudes de clarificación de la propiedad ni de titulación colectiva propuestas por los aquí accionantes.

Para esta Sala, el INCODER exhibe tales actuaciones, con el fin de demostrar que no ha permanecido inmóvil frente a la existencia de un conflicto territorial en la zona, lo cual es parcialmente cierto. Sin embargo, esos argumentos no son de recibo cuando se usan para pretermitir su responsabilidad en el caso específico de las solicitudes de la Comunidad, lo antedicho por varios motivos: i) el proceso agrario de deslinde fue solicitado por dos empresas que no representan a la Comunidad; ii) al interior de ese proceso se presentaron folios de matrícula diferentes al N° 060-34226, y iii) ese proceso de deslinde agrario no abarcó la totalidad del predio reclamado por los accionantes, sino sólo una parte de él.

En esa medida, es claro que los procesos en curso no tienen la virtualidad de proteger los derechos fundamentales de petición, a la identidad étnica y cultural, a la igualdad, al debido proceso, de defensa, de acceso a la administración de justicia y a la vida, presuntamente vulnerados por los hechos relatados en esta acción de tutela. Por consiguiente, se cumple el requisito de subsidiariedad en este caso.

### ***Inmediatez***

25. El artículo 86 de la Constitución Política define la acción de tutela como una acción preferente y sumaria, que busca proteger los derechos fundamentales de las personas de manera inmediata. Por su parte, el artículo 1° del Decreto 2591 de 1991, reitera esta definición y agrega en el artículo 3° que la acción se rige por los principios de celeridad y eficacia. Así mismo, la Corte Constitucional ha establecido en su jurisprudencia que lo allí dispuesto conlleva un deber correlativo de las personas de solicitar la protección de sus derechos fundamentales dentro de un plazo razonable.

---

<sup>162</sup> Instaurada por Gloria Yaneth Acosta Valero y otros contra el Distrito de Cartagena y otros. Mediante la cual se pretende revocar i) los actos administrativos que concedieron a las sociedades comerciales UNICONIC SA y INCIVAL SA, el uso y explotación de la zona costera de Arroyo Grande, ii) los actos administrativos mediante los cuales se efectuó la acción de aclaración y complementación de los linderos de los predios entregados y iii) los actos administrativos que declararon baldíos los terrenos entregados a esas sociedades, entre otras pretensiones.

<sup>163</sup> Instaurada por UNICOVIC SA y otros contra el INCODER, en el cual no se ha emitido ninguna medida cautelar.

De conformidad con este principio, no resultaría aceptable constitucionalmente permitir que las personas acudan a esta acción para solicitar la protección inmediata de sus derechos, cuando no han gestionado dicha salvaguarda en un término razonable. En virtud de este deber, cuando la acción de tutela sea iniciada por fuera de un plazo razonable, el juez debe denegarla por improcedente. Esto es lo que la Corte Constitucional ha denominado el requisito de inmediatez.

La inmediatez ha sido establecida en la jurisprudencia constitucional como un principio, y no una subregla constitucional. Esto significa que no existe un término prestablecido para interponer la acción de tutela que sea aplicable a todos los casos, al margen de la situación particular en que se encuentren los demandantes. La razonabilidad del plazo debe, entonces, ser evaluada por el juez a partir de las características de cada caso, y en particular, a partir de las circunstancias específicas en las que se encuentren los demandantes.

26. En el presente caso la acción de tutela va dirigida en contra de diversas entidades públicas debido a una serie de acciones y omisiones que han generado vulneración actual y continúa de los derechos fundamentales de los accionantes. Tal y como se desprende de los antecedentes, la Comunidad y sus diferentes actores han sido activos y han tocado todas las puertas posibles en busca de la protección de sus derechos. Por tanto, si bien algunos de los hechos vulneradores datan de varios años atrás, ello no impide la procedencia de esta acción de tutela.

En efecto, se demuestra que los accionantes han acudido, de forma prioritaria a los entes gubernamentales para requerir soluciones a sus problemas, sin embargo, muchos de estos no han respondido materialmente a sus solicitudes. De igual manera, se evidencia una mora injustificada, en el trámite de las solicitudes de clarificación de la propiedad y de titulación colectiva. Con lo cual se concluye que la Comunidad de Arroyo Grande no ha mostrado desidia ni inacción; por el contrario, existe amplia evidencia de pro-actividad en el objetivo de defensa de sus derechos.

27. Así, la acción de tutela se presentó el 20 de enero de 2014, poco tiempo después de las acciones policivas que denuncian como vulneradoras de sus derechos fundamentales. También se determina la inmediatez a partir de las diversas solicitudes que realizó la Comunidad ante el INCODER (4 de julio de 2013 y 20 de junio de 2013), ante la Procuraduría General de la Nación (21 de junio de 2013), y ante el Ministerio del Interior (10 de mayo de 2013). Para la Sala todos estos términos son perfectamente razonables, particularmente teniendo en cuenta las acciones y movilizaciones que ha tenido que llevar a cabo la Comunidad de Arroyo Grande para acceder de manera efectiva a la administración de justicia en el presente caso. Por lo tanto, la acción de tutela resulta procedente desde el punto de vista del principio de inmediatez.

## **PLANTEAMIENTO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS Y LA METODOLOGÍA DE SOLUCIÓN**

28. Determinada la procedencia de la presente acción de tutela, se hace necesario ahora que esta Sala precise los problemas jurídicos que debe analizar, de conformidad con el planteamiento del caso propuesto en páginas anteriores.

Así, frente a las denuncias presentadas en la acción de tutela se hace necesario determinar si ¿se vulnera el derecho fundamental a la identidad étnica y cultural de las comunidades afrocolombianas, cuando a partir de actuaciones y omisiones de diversas entidades estatales se produce el despojo del territorio que habitan, y en el cual desarrollan y fortalecen sus prácticas, costumbres y tradiciones?

De igual manera, en relación a la ausencia de respuesta estatal frente a las denuncias elevadas por diversos miembros de la comunidad, es necesario determinar si ¿se vulneran los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y de petición de los accionantes, debido a las actuaciones y omisiones de las entidades demandadas involucradas en los procesos policivos, administrativos y judiciales llevados a cabo en contra de la Comunidad de Arroyo Grande, mediante los cuales se la ha despojado de las tierras donde cultivaba para su subsistencia y se le ha restringido el acceso al mar, del cual también se proveían su sustento?

En concordancia con lo anterior, debe esta Sala verificar concretamente si ¿se vulneran los derechos fundamentales al debido proceso y a la identidad étnica y cultural de las Comunidades Afrocolombianas de Arroyo Grande, por parte del INCODER y de otras estatales, debido a la irresolución de las diferentes solicitudes de clarificación de la propiedad y de titulación colectiva, presentadas por éstas?

29. Para dar solución a los problemas jurídicos, esta Sala estima pertinente desarrollar un acápite en el cual se identifiquen los derechos de los grupos étnicos afrodescendientes consagrados en la Constitución de 1991. Una vez identificados tales derechos, se hace necesario que esta Sala entre a estudiar el caso concreto, dentro del cual deberá hacer algunas referencias a i) las dificultades en el sistema de registro colombiano, y su incidencia en el predio denominado Hacienda Arroyo Grande; y ii) los procesos de clarificación de la propiedad en Colombia, en especial, cuando de éstos depende el reconocimiento de otros derechos, en este caso, en cabeza de sujetos de especial protección constitucional.

### **DERECHOS DE LOS GRUPOS ÉTNICOS AFRODESCENDIENTES CONSAGRADOS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991**

30. En múltiples ocasiones esta Corporación ha abordado asuntos en los cuales están involucrados derechos de los grupos étnicos que habitan nuestro territorio. En este caso particular se hace necesario el estudio del tratamiento constitucional dado a los grupos afrodescendientes en Colombia. Para ello, inicialmente, es importante poner de presente que el reconocimiento de los derechos colectivos y culturales de los grupos étnicos afrodescendientes se

dio, de forma directa, a partir de 1991. Así con la expedición de la Constitución Política de ese año, se estableció un cambio de paradigma en la nación colombiana, dirigido abiertamente a proteger y promover la multiculturalidad y el pluralismo.

En efecto, a partir de la Constitución de 1991, el Estado colombiano “*reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación*”<sup>164</sup>. Manifestación que parte del entendimiento de que la pérdida de la historia y la identidad multicultural, si bien afecta mayoritariamente a los grupos étnicos, implica a su vez la pérdida de identidad para todos los colombianos como tal.

Este cambio de paradigma en lo jurídico, puede ser rastreado fácilmente cuando se revisa el tratamiento constitucional y legal que se dio con anterioridad a los grupos de afrodescendientes en Colombia, y debido a que, el presente caso enclava sus antecedentes en hechos ocurridos durante ese periodo anterior, esta Sala considera pertinente revisar brevemente ese ítem.

### ***Breve reseña sobre los antecedentes del reconocimiento de derechos étnicos y culturales a las comunidades negras en Colombia***

31. En lo legal, la variación en el tratamiento jurídico dado a los grupos étnicos, no sólo obedeció a la voluntad del constituyente de reconocer derechos a tales minorías -a fin de incrementar la legitimidad del Estado y fortalecer los principios democráticos-, sino también, en gran medida, a las luchas y movimientos sociales que desde años atrás denunciaban la discriminación racial y cultural que se ejercía, de forma tolerada, en nuestro país.

Según se reseñó en una aclaración de voto a la sentencia **C-931 de 2009**<sup>165</sup>, “*en 1989, antes de que se expediera la Constitución de 1991, el escritor Manuel Zapata Olivella, denunciaba que las situaciones discriminatorias y los prejuicios de la sociedad colombiana se enraízan en una injusticia histórica, [...] pues hasta el presente nada se ha hecho para retribuir a los descendientes de esclavos, ningún derecho de propiedad sobre el patrimonio nacional que contribuyeron a forjar en forma decisiva, en más de cuatro siglos y medio... ’166’*”.

32. En efecto, es un hecho notorio que después de la llegada de Cristóbal Colón a América, de la época de la “*conquista*” y de la eventual instauración de las colonias, en nuestro caso españolas, se produjo un proceso de encuentro y choque cultural diverso, que cambió radicalmente la conformación étnica y cultural de estos territorios. Así quien efectúe, incluso, un breve acercamiento a esa historia encontrará que uno de los sustratos culturales más importantes y amplios del mestizaje americano, fue el aportado por los miles de africanos

<sup>164</sup> Artículo 7 Superior.

<sup>165</sup> Aclaración de voto de la Magistrada María Victoria Calle Correa.

<sup>166</sup> ZAPATA OLIVELLA, Manuel (1989). *Las claves mágicas de América*. Editorial Plaza & Janes. Bogotá, 2005. p. 175.

que fueron raptados y traídos en galeones esclavistas a América, para ser vendidos. En efecto:

*“Desde finales del siglo XVI y principios del siglo XVII la escasez de mano indígena para el trabajo a causa de guerras, explotaciones o rebeldía, llevó a la Corona española a incentivar el comercio de personas negras esclavizadas en sus colonias. Aunque la esclavitud era una vieja institución,<sup>167</sup> legitimada incluso en la iglesia católica desde sus comienzos,<sup>168</sup> trajo a América aparejada consigo, la lucha por la libertad, puesto que las reglas que la regían y trataban de humanizar, construidas a lo largo de los años, se desconocían plenamente en el comercio de personas esclavizadas desde el África. La esclavitud en estos casos no era producto de las tradicionales razones aceptadas, sino de la captura y secuestro brutal de millones de personas.”<sup>169</sup>*

33. Así, desde diversas disciplinas se ha demostrado que la esclavitud en América significó para los afrodescendientes su invisibilización, su segregación y un tratamiento desigual, inhumano y oprobioso, entre otras nefastas consecuencias. Así mismo implicó para los individuos la anulación de su libertad, en razón a su color de piel. Una persona esclavizada en esa época, no era “dueña de sí”, pues carecía de derechos y, en especial, de la libertad de decisión sobre sí misma e incluso sobre su descendencia.

No es un secreto que en aquella época y en los territorios que hoy son Colombia, se instauró un sistema de identificación de personas por motivo de su raza y del grado de mezcla de su sangre, *verbi gratia*, blancos, criollos, mestizos, mulatos, zambos, indígenas, negros, entre otros. Esa odiosa clasificación, que tomaba como elemento diferenciador la “raza”, era la que disponía la posición social y económica de las personas, dependiendo de su color de su piel<sup>170</sup>.

<sup>167</sup> La esclavitud es una institución que permitía tener propiedad sobre una persona, pudiendo venderla y comprarla. Durante muchos siglos se justificó en múltiples razones; entre otras, las siguientes: a cambio de la vida en los prisioneros de guerra, como castigo de ciertos delitos, como pago de deudas o por pertenencia a otra nación con la que se estaba en conflicto. Durante la edad media varias normas la justificaron, en España, entre otras, la Partida IV de las Siete Partidas de Alfonso X, El Sabio.

<sup>168</sup> Por ejemplo, durante la España visigoda, el Concilio IV de Toledo, celebrado el año 633, estableció en el canon LXVIII que un clérigo que no había aportado bienes a la Iglesia, tenía vedado manumitir (liberar) esclavos. Decía el canon: “LXIX. De la diferencia entre los manumitidos de la Iglesia. El obispo que desea manumitir a un esclavo de la iglesia sin reservar el patrimonio eclesiástico, deberá ofrecer a los sacerdotes que suscriban por vía de permuta dos esclavos del mismo mérito.”

<sup>169</sup> Aclaración de voto de la Magistrada María Victoria Calle Correa a la sentencia C-931 de 2009.

<sup>170</sup> **En este punto es importante aclarar que ni las acciones afirmativas, ni los reconocimientos jurídicos que se otorgaron a las comunidades afrodescendientes a partir de la Constitución de 1991, tienen como fundamento el criterio “raza”.** Así esta Corte precisó que “el reconocimiento de derechos especiales a las comunidades negras no se hace en función de su “raza”, puesto que ello implicaría presuponer que, en un país con un grado tan alto de mestizaje como lo es Colombia, existen aún “razas puras”, lo cual es a todas luces inaceptable, y llevaría a efectuar futuras distinciones (odiosas) entre quiénes se deben considerar de “raza negra” y quiénes no, para efectos de acceder a los beneficios que otorga esta ley; con ello, se retrotraería al Estado colombiano a la época de las grandes clasificaciones coloniales basadas en los distintos grados de mezcla de sangres, que sustentaban un verdadero sistema de castas excluyentes, algo frontalmente incompatible con una democracia constitucional. **Por ese motivo, debe quedar claro que los derechos colectivos de las comunidades negras en Colombia son una función de su status en tanto grupo étnico, portador de una identidad propia que es digna de ser protegida y realzada, y no del color de la piel de sus integrantes.**” Sentencia C-169 de 2001, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

Debido a lo anterior, una de las primeras y más sufridas reivindicaciones que buscaron los grupos afrodescendientes estaba relacionada con la búsqueda y conquista de su propia libertad, para muchos tanto física como espiritual. Entre esas luchas y movimientos se pueden encontrar diversas formas, algunas perseguían objetivos grupales, otras se buscaban a través de colectividades y otras tantas a partir de esfuerzos individuales<sup>171</sup>. De todas ellas, sólo se resaltarán algunas en esta sentencia.

34. Así, uno de los ejemplos más visibilizados en la actualidad, referentes a la búsqueda de la libertad por parte de algunas colectividades negras en la época colonial, son las organizaciones de esclavos libertos o cimarrones que se asentaban en determinados territorios llamados palenques, rochelas o quilombos<sup>172</sup>. **Estas primeras organizaciones cimarronas, reivindicaban una profunda unión entre territorio, individuo y colectividad.** Lo anterior debido a que si el individuo no estaba en ese territorio protegido por los suyos, podía ser “recapturado” y llevado nuevamente al comercio de esclavos.

Esa situación hace que desde esa época las colectividades afrodescendientes vieran como parte vital de su subsistencia la estancia en un territorio determinado, pues ello generaba seguridad y libertad para ellos<sup>173</sup>.

A pesar de que en esa época hubo una resistencia fuerte del movimiento cimarrón y/o palenquero, nunca se logró un reconocimiento legal de esas organizaciones por parte de la Corona Española.

35. Otra de las formas a partir de las cuales las comunidades afrodescendientes buscaron su libertad, al final de la Colonia y comienzos de la República, fue su incorporación a la lucha independentista. Lo anterior, debido a las promesas de libertad que se ofrecían bajo las repúblicas que se instaurarían, si el ejército español era expulsado de América.

Ahora, a pesar de la constitución de las nuevas repúblicas, en nuestro caso la Nueva Granada, las promesas de libertad no fueron de inmediato cumplimiento en la nación colombiana<sup>174</sup>. En efecto, la abolición de la esclavitud fue tardía, en comparación con los años en que la población

<sup>171</sup> Frente a las reivindicaciones individuales por la libertad, ha de recordarse la institución de la manumisión, las libertades otorgadas pero sujetas a condiciones, o incluso la fuga.

<sup>172</sup> “Uno de los primeros levantamientos significativos en contra de la esclavitud y en defensa de la libertad en Colombia, se dio en los alrededores de Cartagena, bajo el mando de Benkos Biohó, uno de los principales líderes del cimarronismo y fundador de lo que luego de muchos años llegó a ser el Palenque de San Basilio... Su ejemplo fue seguido por muchos, y dio lugar a la coexistencia de comunidades negras autónomas con gobiernos independientes, al lado del gobierno que representaba a la corona española. Aunque no fue el primer palenque que existió, sí fue el que surgió de lo que podría ser el primer gran desafío.” Aclaración de voto de la Magistrada María Victoria Calle Correa a la sentencia C-931 de 2009.

<sup>173</sup> “... el Palenque de Matuna creció a tal punto que debió darse una organización social y política formal: Biohó fue proclamado rey del arcabuco y la gente eligió en cabildo a sus propias autoridades según mérito y servicio. Estas formas de organización se copiaron en los palenques que fueron surgiendo después [...]” Fals Borda, Orlando. “La historia doble de la Costa” Tomo 1, p 54<sup>a</sup>, Bogotá, 1979.

<sup>174</sup> Para ver un recuento detallado sobre el desmonte de la esclavitud en Colombia, ver la aclaración de voto de la Magistrada María Victoria Calle Correa a la sentencia C-931 de 2009. Allí se destacan antecedentes importantes como los debates que se dieron en Colombia sobre el tema y las distintas propuestas de abolición gradual, entre las cuales se destaca la Ley de libertad de vientres de 1821.

descendiente de africanos fue víctima de lo que en la actualidad se conoce como tratos crueles e inhumanos. Así sólo fue hasta el 21 de mayo de 1851, casi 40 años después del primer grito independentista (1810), que “*El Senado y la Cámara de representantes de la Nueva Granada, reunidos en Congreso*” decretaron la Ley “*sobre libertad de esclavos*”<sup>175</sup>.

36. Esa ley, si bien puede decirse que marcó un punto histórico en el largo e inacabado proceso de reconocimiento de las comunidades afrodescendientes, negras, palenqueras y raizales, como parte integrante de la diversidad cultural de la nación colombiana, estaba encaminada sólo a: i) entregar libertad física a las personas esclavizadas hasta ese momento y ii) regular las formas de indemnización para los antiguos “*propietarios*”.

Es decir, este antecedente legislativo estaba lejos de solucionar el problema general de discriminación racial y cultural, generado por el estigma de la esclavitud perpetrada durante la Colonia y las primeras Repúblicas. En ese momento, no se proporcionaron ni brindaron elementos de reparación a este grupo poblacional, ni se pensó en el reconocimiento de derechos a éstos como grupo social históricamente discriminado.

Así, para esa época, sólo hubo un reconocimiento individual a la libertad de los sujetos particularmente considerados, debido i) al auge de los principios e ideas liberales que inspiraron la lucha independentista, ii) la preocupación de los legisladores de ese período por subsanar la incoherencia que el régimen esclavista suponía, frente a las ideas de la modernidad (“*todos los hombres son libres e iguales ante la Ley*”), y iii) el declive del negocio esclavista. En efecto:

*“La tensión de los procesos revolucionarios americanos, tanto en el norte como en el centro y el sur del continente, siempre enfrentó la contradicción de estar defendiendo la libertad de las personas con pretender mantener la institución de la esclavitud, la cual ya había sido ampliamente cuestionada por inmoral, inhumana e indigna. A finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, era claro que existía un consenso sobre la necesidad de abolir, tarde o temprano, la institución. Pero, como se dijo, la persistencia y la resistencia de la institución a desaparecer se debía, ante todo, a la dependencia económica que tenían las colonias al modelo de producción esclavista, en especial en el Caribe.”*<sup>176</sup>

37. Es evidente que para ese tiempo, no estaba en el panorama político nacional el otorgamiento de derechos colectivos basados en la promoción de una identidad étnica y cultural afrodescendiente. Sin embargo, **esa situación (abolición de la esclavitud) hizo evidente el hecho de que la mayoría de**

<sup>175</sup> “**ARTÍCULO 1. Desde el día 1 de enero de 1852** serán libres todos los esclavos que existan en el territorio de la república. En consecuencia, desde aquella fecha gozarán de los mismos derechos y tendrán las mismas obligaciones que la Constitución y las leyes garantizan e imponen a los demás granadinos.”

<sup>176</sup> Aclaración de voto de la Magistrada María Victoria Calle Correa a la sentencia C-931 de 2009.

**comunidades o de colectividades afrodescendientes, concebían el derecho individual a la libertad como algo estrechamente ligado a la posibilidad de tener un territorio en donde ejercerlo según sus usos y costumbres.**

Citando a Manuel Zapata Olivella, era evidente que la emancipación, en los términos de la referida Ley, *“fue una nueva carga que se echaba sobre las espaldas de los negros. Desnudos, carentes de herramientas de trabajo, sin tierra y expulsados de las ciudades, muchos debieron resignarse a seguir en las haciendas de los amos recibiendo una paga que ni siquiera les permitía asegurar su alimentación”*<sup>177</sup>.

38. A partir de lo anterior, se puede establecer que durante la época posterior a la abolición y antes de la Constitución de 1991, las consecuencias negativas de la discriminación racial y cultural ahondaron raíces en el imaginario nacional. Así, según la Corte Constitucional, *“la historia colombiana se ha fraguado tristemente a partir de la violenta sustracción de tierras a los indígenas y de la expatriación obligada de los negros del África que fueron arrancados de su suelo para laborar en tierras ajenas”*<sup>178</sup>.

Es claro que las condiciones de marginación y exclusión y la ausencia de reconocimiento de sus derechos étnicos y culturales, de las que han sido víctimas las comunidades negras, no sólo surgen de la institución esclavista sino que también de las políticas desarrolladas con posterioridad<sup>179</sup>. *“Ejemplo de esta situación fue la Constitución de 1886, que no reconocía un estatuto especial para las minorías étnicas de la nación colombiana, tampoco se constituyó como un marco óptimo para una legislación de tierras tendientes a satisfacer las necesidades de territorio de estas comunidades, ni siquiera en el campo de la protección especial de las formas colectivas de la propiedad de la tierra”*<sup>180</sup>.

39. Para concluir este acápite, puede decirse que antes de la Constitución de 1991 no hubo un reconocimiento directo de los derechos de los afrodescendientes tanto como individuos como colectividades portadoras de una herencia cultural y étnica susceptible de ser reconocida, valorada y protegida por el Estado, y que tal logro sólo se materializó en el nuevo pacto político, como se estudiará en el siguiente acápite. Sin embargo, antes de finalizar con esta consideración, es importante resaltar que a pesar de este reconocimiento jurídico y político, las comunidades afrocolombianas continúan en un proceso de fortalecimiento cultural, que muchas veces afronta barreras y discriminaciones institucionales y estructurales<sup>181</sup>, cuyas manifestaciones están especialmente presentes en el Caribe colombiano.

<sup>177</sup> Zapata Olivella, Manuel. *“Las claves mágicas de América.”* Bogotá, 1989, p. 155.

<sup>178</sup> Sentencia T-422 de 1996, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>179</sup> Por ejemplo, la Ley 114 de 1922, *‘sobre inmigración y colonias agrícolas’*, popularmente conocida como la *‘ley de blanqueamiento’*, estableció políticas racistas que excluían de la construcción de nación a parte de los grupos étnicos colombianos.

<sup>180</sup> Coronado Delgado, Sergio Andrés. *“el territorio: derecho fundamental de las comunidades afrodescendientes en Colombia”*. Biblioteca virtual del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. CLACSO. Diciembre, 2006.

<sup>181</sup> Sobre discriminación estructural de comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, ver, entre otras la Sentencia T-969 de 2014, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

***Reconocimiento de los derechos de los grupos étnicos afrodescendientes en Colombia a partir de la Constitución de 1991.***

40. Sea lo primero resaltar que para esta Corte es claro que la instauración de un régimen jurídico y legal de protección de la cultura e identidad de las comunidades negras, afrodescendientes, palenqueras y/o raizales, es tan sólo un reconocimiento desde el derecho, al proceso social desarrollado desde tiempo atrás. Así, mediante la sentencia **C-169 de 2001**<sup>182</sup> en la cual se estudió la definición legal de comunidades afrodescendientes consignada en el artículo 2° de la Ley 70 de 1993, esta Corte indicó:

*“Esta definición, así como el establecimiento de un régimen especial de protección de la cultura e identidad de tales comunidades, constituyen tan sólo el reconocimiento jurídico de un proceso social que ha cobrado fuerza en años recientes, y que es ampliamente observable en varias regiones del país, a saber, la consolidación de un grupo poblacional que se autodenomina "negro", a partir de distintos tipos de organizaciones locales que, partiendo de la base de unas condiciones compartidas de existencia y de una creciente identidad colectiva, han resuelto darse a la tarea de promover mancomunadamente la defensa de sus intereses, históricamente desconocidos, cuando no vulnerados frontalmente, por la sociedad mayoritaria.*

*Se trata, así, de un actor social emergente, no en el sentido de ser un fenómeno exclusivo de esta época -puesto que las comunidades negras se comenzaron a configurar desde los primeros tiempos de la esclavitud en nuestro país, cuando se establecieron los "palenques", pueblos de esclavos fugitivos o "cimarrones", y se sentaron las bases para lo que hoy aparece como una cultura propia-, sino en cuanto se trata de un grupo que sólo en las últimas décadas ha podido asumir la tarea de organizarse más allá del ámbito local o regional.”*

41. Efectuada la anterior explicación, es claro entonces que la especial protección constitucional a la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana es una obligación establecida por la actual Constitución Política. Como se indicó este reconocimiento fue una forma de compensación y reivindicación, frente a la situación de discriminación estructural previa a 1991, debido a la cual muchos ciudadanos, si bien disfrutaban nominalmente de los derechos atribuidos por el marco legal, no se encontraban en condiciones para que dicha igualdad fuera real y efectiva.

En efecto, dicha obligación se deriva de las expresiones consagradas en el preámbulo constitucional<sup>183</sup> y en los artículos 7<sup>184</sup>, 10<sup>185</sup>, 13<sup>186</sup>, 68<sup>187</sup>, 72<sup>188</sup> y

<sup>182</sup> M. P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>183</sup> El pueblo de Colombia, “en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de **fortalecer la unidad de la Nación** y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la **igualdad**, el conocimiento, **la libertad y la paz**, dentro de un marco jurídico, **democrático y participativo que garantice**

176<sup>189</sup>, todos los cuales son aplicables a la comunidad afrodescendiente. De manera expresa la Constitución consagró el artículo 55 transitorio, en el cual previó la obligación de reconocer a las negritudes, a través de una ley, el derecho a la propiedad colectiva de las tierras ancestralmente ocupadas por ellas. Mandato que fue cumplido a través de la Ley 70 de 1993.

De igual forma, el compromiso de proteger, promover y garantizar la diversidad étnica y cultural, se deriva del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo OIT, sobre pueblos indígenas y tribales, adoptado en Ginebra en 1989, y cuya ratificación e incorporación al derecho interno ocurrió mediante la Ley 21 de 1991, siendo éste parte integrante del bloque de constitucionalidad.

42. Así mismo, el derecho a la identidad étnica y cultural de los pueblos en Colombia ha sido objeto de diversos pronunciamientos emitidos por esta Corte, tanto de constitucionalidad como de tutela<sup>190</sup>. Lo anterior, puede evidenciarse desde variedad de perspectivas.

Así, se han presentado situaciones en las cuales diversos proyectos relacionados por la sociedad mayoritaria con el desarrollo y progreso de las

**un orden político, económico y social justo**, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente... Constitución Política de Colombia”.

<sup>184</sup> **Artículo 7.** El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

<sup>185</sup> **Artículo 10.** El castellano es el idioma oficial de Colombia. Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios. La enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe.

<sup>186</sup> **Artículo 13.** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan

<sup>187</sup> **Artículo 68.** ... Los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural.

<sup>188</sup> **Artículo 72.** El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.

<sup>189</sup> **Artículo 176.** ... La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas.

<sup>190</sup> Dentro de esta línea de pronunciamientos pueden destacarse, entre otras, las sentencias T-380 de 1993 y T-955 de 2003, precitadas, sobre las explotaciones madereras en las selvas entre Antioquia y Chocó; SU-039 de 1997 y T-880 de 2006 M. P. Álvaro Tafur Galvis, sobre explotaciones petrolíferas en territorio de los pueblos U'wa y Motilón-Barí respectivamente; T-652 de 1998 M. P. Carlos Gaviria Díaz sobre la construcción del embalse de Urrá dentro del área de influencia del pueblo Emberá-Katío; SU-383 de 2003 sobre la fumigación de cultivos ilícitos en los departamentos del sur-oriental del país; T-769 de 2009 M. P. Nilson Pinilla Pinilla sobre explotación de oro y otros metales dentro del territorio de algunos resguardos indígenas ubicados entre los departamentos de Antioquia y Chocó; T-547 de 2010 M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo sobre el desarrollo de un puerto multipropósito en territorios parcialmente habitados por los pueblos Kogi, Arhuaco, Kankuamo y Wiwa de la Sierra Nevada de Santa Marta, T-745 de 2010 M. P. Humberto Antonio Sierra Porto sobre la construcción de una carretera en un área rural cercana a Cartagena, mayoritariamente habitada por comunidades afrodescendientes; T-1045A de 2010 M. P. Nilson Pinilla Pinilla, sobre el otorgamiento de una concesión minera dentro de territorios habitados por una comunidad negra, a un ciudadano no integrante de dicha comunidad, sin previa consulta de ésta.

regiones<sup>191</sup>, chocan con la comprensión antropológica y sociológica que de ese mismo concepto tienen las comunidades étnicas, más relacionado con las nociones de bienestar, buen vivir y/o interés general<sup>192</sup>. Lo anterior pues éstas son susceptibles de protección, en especial, cuando tales proyectos tienen la potencialidad de cambiar usos, costumbres, tradiciones, formas de vida o de relación de las comunidades con sus territorios. En estos casos, el derecho a la identidad étnica y cultural tiene una expresión más concreta de protección en los derechos a la subsistencia de las comunidades, derechos territoriales y de consulta previa.

Los pronunciamientos en favor de la protección del derecho a la identidad étnica y cultural de los pueblos también se han emitido en casos en los cuales se protege el derecho a la participación política<sup>193</sup> y a la necesidad de implementar acciones afirmativas en favor de las comunidades como tal o de sus miembros<sup>194</sup>, entre otros aspectos.

43. Así, a partir de la materialización de ese deber genérico de salvaguarda de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana, se han reconocido **ámbitos de protección concretos**, tanto para los individuos pertenecientes a los grupos étnicos, como para las colectividades como tal. Sin embargo, existe un tratamiento diferenciado entre esos dos niveles de protección (individuos y colectividades), así los derechos étnicos y culturales son, en principio, fundamentales para los grupos como tal<sup>195</sup>, sin perjuicio de la protección de los derechos individuales.

Respecto de lo anterior, esta Sala estima pertinente recordar que según la jurisprudencia constitucional, son titulares de los derechos consagrados tanto

---

<sup>191</sup> T-680 de 2012: “Adicionalmente, en el caso de la realización de proyectos de exploración y explotación de recursos naturales y/o de la construcción de obras públicas en áreas total o parcialmente coincidentes con el territorio de comunidades indígenas (y/o afrodescendientes, según lo ha precisado la jurisprudencia), el párrafo del artículo 330 superior prevé de manera específica la necesidad de proteger la integridad cultural de aquéllas, razón por la cual este principio ha sido fundamento esencial de varias de las más importantes decisiones en las que esta corporación ha tutelado los derechos de estas colectividades frente a la amenaza resultante de ese tipo de proyectos, ordenando en la mayoría de los casos la previa realización de consultas con las comunidades afectadas.”

<sup>192</sup> En la sentencia T-129 de 2011 M. P. Jorge Iván Palacio Palacio, a propósito de reclamos planteados por los miembros de dos resguardos de la etnia Emberá-Katío, frente a la incidencia de varios importantes proyectos (una carretera, una interconexión eléctrica binacional y una explotación minera) que se pretendía realizar en el área de su influencia (localizada en el departamento de Chocó) y que la comunidad estimaba potencialmente lesivos de su identidad étnica y cultural. En esta decisión, frente a las explicaciones dadas por las autoridades y entidades interesadas en tales proyectos, en el sentido de que ellos traerían progreso y desarrollo a la región y resultaban de trascendencia para el interés público, la Corte planteó una extensa y comprehensiva reflexión de carácter antropológico y sociológico, a partir de la cual destacó las amplias diferencias que pueden existir entre el concepto de desarrollo asumido por las sociedades occidentales de tipo capitalista, con el cual podría identificarse la postura de esas entidades, y las nociones de desarrollo, bienestar o interés general propias de las comunidades étnicas, que por definición son minoritarias y distintas a las de los grupos sociales actualmente predominantes.

<sup>193</sup> Sentencias C-169 de 2001 y T-778 de 2005, entre otras.

<sup>194</sup> Sentencias T-1105 de 2008 y T-113 de 2009, entre otras.

<sup>195</sup> Este principio se desarrolla por primera vez en la sentencia T-380 de 1993, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Posteriormente reiterado, entre otros, en los fallos T-001 de 1994, M. P. José Gregorio Hernández Galindo, T-254 de 1994 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, SU-039 de 1997 M. P. Antonio Barrera Carbonell, C-169 de 2001 M. P. Carlos Gaviria Díaz, T-955 de 2003 M. P. Álvaro Tafur Galvis, C-180 de 2005 M. P. Humberto Antonio Sierra Porto, T-778 de 2005 M. P. Manuel José Cepeda, T-979 de 2006 M. P. Nilson Pinilla Pinilla, C-461 de 2008 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-680 de 2012 M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

en la Constitución y las leyes, como en el Convenio 169 de la OIT, todas aquellas comunidades en las cuales se puedan identificar, al menos dos elementos. El “*objetivo*”, que hace referencia a la presencia de rasgos culturales y sociales compartidos por los miembros de un grupo, **que los diferencia de los demás sectores sociales**; y el “*subjetivo*”, referente a la existencia de una identidad grupal que lleve a los individuos a asumirse como miembros de la colectividad como tal.

Así, para este Tribunal ha sido claro que “*las comunidades negras de Colombia cumplen a cabalidad tales condiciones, según resulta tanto de la observación histórica y sociológica que de ellas puede hacerse, como de los desarrollos legislativos de los años recientes, especialmente de la ya referida Ley 70 de 1993...*”<sup>196</sup>.

44. Ahora bien, volviendo sobre esos **ámbitos de protección concretos** de las colectividades como tal, derivados de ese deber genérico de salvaguarda de la identidad cultural, puede decirse que algunos de estos son:

- El derecho a la protección de las lenguas y los dialectos de los grupos étnicos<sup>197</sup>.
- El derecho de consulta previa frente a diversas situaciones (explotación de recursos naturales en territorios colectivos, medidas legislativas o administrativas que los afecten directamente, entre muchas otras)<sup>198</sup>.
- El derecho a la autonomía de las formas de gobierno, planeación y organización social, también conocido como libre autodeterminación<sup>199</sup>.
- El derecho al establecimiento de los medios de control para el desarrollo de las instituciones e iniciativas de estos pueblos<sup>200</sup>.
- El derecho a la participación política nacional y regional<sup>201</sup>.
- El derecho a la garantía de un proceso educativo autónomo, de acuerdo a las aspiraciones etnoculturales de la comunidad<sup>202</sup>.
- El derecho a la subsistencia, tanto física como cultural y con respeto a sus usos y costumbres<sup>203</sup>.
- El derecho a la protección y respeto de la cultura y valores espirituales de estos pueblos en relación con su **territorio**. Que abarca la imprescriptibilidad, inembargabilidad e inalienabilidad de los territorios colectivos de las comunidades étnicas; y el **reconocimiento y protección efectiva del derecho de propiedad y de posesión de las tierras** que tradicionalmente han ocupado<sup>204</sup>.

<sup>196</sup> Sentencia T-680 de 2012, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>197</sup> Artículo 10 de la Constitución.

<sup>198</sup> Artículos 6, 15 y 16 del Convenio 169 de la OIT, artículo 329 de la Constitución.

<sup>199</sup> Artículos 176 y 330 de la Constitución.

<sup>200</sup> Artículo 6 del Convenio 169 de la OIT.

<sup>201</sup> Artículo 7 del Convenio de la OIT y artículo 176 de la Constitución.

<sup>202</sup> Artículos 32 de la Ley 70 de 1993.

<sup>203</sup> Artículo 7° de la Constitución. Ver también sentencias T-680 de 2012 y T-969 de 2014.

<sup>204</sup> Artículos 13 y 14 del Convenio 169 de la OIT; 329 de la Constitución; y 4 y 6 de la Ley 70 de 1993.

Al ser pertinente para la solución del presente asunto, es necesaria una mención más amplia a este último reconocimiento.

***Los derechos territoriales reconocidos a la población afrodescendiente en la Constitución de 1991***

45. Puede afirmarse que los derechos territoriales de los pueblos afrodescendientes, negros, palenqueros o raizales, se derivan concretamente del artículo 55 transitorio de la Constitución y de sus posteriores desarrollos legislativos y reglamentarios, a través de los cuales, como ya se indicó, se previó la obligación de reconocer a las negritudes, **el derecho fundamental a la propiedad colectiva de las tierras** ancestralmente ocupadas por ellas. Mandato que fue cumplido a través de la Ley 70 de 1993 y el Decreto 1745 de 1995, principalmente.

Dicha obligación está en directa conexión con la necesidad de proteger la subsistencia, tanto física como cultural y espiritual de estos pueblos. Como se indicó en las consideraciones precedentes, es claro que para las comunidades negras el territorio significó libertad, subsistencia, colectividad y arraigo, entre otros. Es por ello que esta Corte ha reconocido que hay una circunstancia propia de los pueblos afrodescendientes que los une a sus territorios. En efecto:

*“Se trata de la gran importancia que todos ellos atribuyen a los territorios en los que se encuentran asentados y a su permanencia en los mismos, la cual supera ampliamente el normal apego que la generalidad de los seres humanos siente en relación con los lugares en los que ha crecido y pasado los más importantes momentos y experiencias de sus vidas, o en aquellos en los cuales habitaron sus ancestros”<sup>205</sup>.*

46. Esa circunstancia propia, no sólo fue advertida por el constituyente colombiano, sino que tuvo expresa mención en el Convenio 169 de la OIT, cuando indicó que *“... los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupen o utilicen de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación”<sup>206</sup>.*

Siguiendo con lo estipulado en el Convenio, su artículo 14 establece directamente que *“deberá reconocerse a los pueblos interesados **el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan**”,* luego de lo cual agrega que *“además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia”.*

<sup>205</sup> T-680 de 2012, precitada.

<sup>206</sup> Numeral 1° del artículo 13 del Convenio 169 de la OIT, parte II, referente a tierras.

Otra disposición de este Convenio asegura a los pueblos indígenas y tribales, entre otros, **el derecho a no ser desalojados o trasladados de las tierras que ocupan** (artículo 16<sup>207</sup>).

47. A la par de lo anterior, se encuentran los artículos 329 y 330 sobre resguardos y territorios indígenas y el antes referido artículo 55 transitorio, que explícitamente trata sobre el derecho a la propiedad colectiva de la tierra por parte de las comunidades negras.

De manera complementaria, pueden resaltarse los artículos constitucionales 58, referente al deber del Estado de promover las formas asociativas y solidarias de propiedad; 63 que establece las garantías de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad para *“las tierras comunales de los grupos étnicos y las tierras de resguardo”*; y el 64, que aunque desde una perspectiva más genérica, habla del deber del Estado de *“promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa”*.

48. Paralelamente, el derecho fundamental a la propiedad colectiva de la tierra en cabeza de los grupos étnicos ha tenido reconocimiento y desarrollo en la jurisprudencia de este Tribunal<sup>208</sup>:

48.1. En la sentencia **T-955 de 2003**<sup>209</sup>, la Corte precisó que el derecho a la propiedad colectiva de los territorios de las comunidades negras implica para éstas el derecho a gozar y disponer de los recursos naturales renovables presentes en aquellos territorios, respetando la sostenibilidad de los mismos y en concordancia con la legislación ambiental.

Tal precisión fue efectuada en el marco de una acción de tutela interpuesta por el Consejo Comunitario Mayor Cuenca Río Cacarica contra el Ministerio del Medio Ambiente y otros, debido a un conflicto surgido en relación con explotaciones madereras que se estaban dando en la zona, sin ningún tipo de intervención por parte de la autoridad ambiental, y sin la realización de la

---

<sup>207</sup> Artículo 16:

1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, **los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan**.
2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados.
3. Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación.
4. Cuando el retorno no sea posible, tal como se determine por acuerdo o, en ausencia de tales acuerdos, por medio de procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir, en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles dicha indemnización, con las garantías apropiadas.
5. Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento.

<sup>208</sup> De la referida línea jurisprudencial sólo se resaltarán las sentencias que hayan decidido casos referentes a negritudes, siendo la cadena de pronunciamientos mucho más amplia, que la aquí presentada

<sup>209</sup> M. P. Álvaro Tafur Galvis.

debida consulta previa a la comunidad, en tanto las explotaciones se hacían en el territorio colectivo del cual tenían la propiedad<sup>210</sup>.

Así mismo precisó: *“Del reconocimiento a la diversidad étnica y cultural depende la subsistencia de los pueblos indígenas y tribales, y que son éstos quienes pueden conservar y proyectar en los diferentes ámbitos el carácter pluriétnico y multicultural de la nación colombiana, sustrato del Estado social de derecho acogido en la Carta. Este carácter, reconocido alude a los pueblos indígenas y tribales, entre éstos a las comunidades negras”*.

48.2. A través del fallo **C-180 de 2005**<sup>211</sup>, se estudiaron algunas disposiciones de la Ley 160 de 1994<sup>212</sup>, referentes a la adjudicación de baldíos a agricultores campesinos y/o a miembros de comunidades étnicas. Allí se reiteró que el derecho a la propiedad colectiva tiene carácter fundamental para las comunidades étnicas en razón de su estrecha relación con el territorio. Lo que no ocurre con los trabajadores agrarios y campesinos. En efecto:

*“Esta Corporación en reiteradas ocasiones ha reconocido el derecho fundamental de los grupos étnicos a la propiedad colectiva, como elemento indispensable para garantizar su supervivencia, dada la estrecha relación existente entre la comunidad y su territorio, lo que no ha sucedido en el caso de los trabajadores agrícolas ni siquiera en los casos en que se trata de sujetos que gozan de especial protección constitucional. La diferencia antes esbozada puede apreciarse desde una perspectiva diferente: mientras en el caso de las comunidades indígenas se trata de la adquisición de tierras de propiedad colectiva para la constitución, reestructuración, ampliación o saneamiento de los resguardos, y por lo tanto está en juego un derecho fundamental, en el caso de los trabajadores agrícolas, cualquiera que sea su condición, se trata de mecanismos para acceder al derecho de propiedad privada, el cual sólo excepcionalmente tiene el carácter de fundamental de acuerdo a la jurisprudencia constitucional.”*

48.3. Más adelante, la sentencia **T-909 de 2009**<sup>213</sup> resolvió una petición presentada por el Consejo Comunitario de la Cuenca del Río Naya, contra el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el INCODER y otros. Este Consejo Comunitario llevaba más de 10 años tramitando una solicitud de titulación colectiva de los territorios que ancestralmente habían ocupado, sin que las autoridades hubieran resuelto de fondo el asunto.

<sup>210</sup> Allí la Corte señaló: *Se tutelaré el derecho de los accionantes a la propiedad colectiva de sus suelos y bosques, de manera que la entidades accionadas ordenarán que se suspenda la extracción a que se hace mención, y dispondrán lo necesario para que tan pronto como el Ministerio del Interior y la Justicia defina el asunto de la representación legal de su Consejo Mayor, se consulte a las comunidades negras de la Cuenca del Río Cacarica, de buena fe y con el objeto de llegar a un acuerdo, la reglamentación sobre el aprovechamiento forestal de sus bosques colectivos, teniendo presente que dichas comunidades son las propietarias del recurso, y tendrán que ser las beneficiarias directas de la explotación, y ésta deberá permitirles avanzar y consolidar su proceso cultural.*

<sup>211</sup> M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>212</sup> *“Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”*.

<sup>213</sup> M. P. Mauricio González Cuervo

En este caso este Tribunal encontró quebrantados los derechos al debido proceso administrativo y a la identidad étnica y cultural de la comunidad negra, debido a la dilación injustificada. Así indicó:

*“La dilación injustificada que ha impedido adoptar una decisión de fondo en el trámite administrativo de titulación colectiva del territorio ancestral de la Comunidad Afrodescendiente de la Cuenca del Río Naya aparejó el desconocimiento de su derecho constitucional fundamental al reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural e implicó la vulneración de los derechos constitucionales fundamentales a la vida, a la dignidad y a la igualdad de sus integrantes.”*

48.4. Una situación similar a la anterior, fue la padecida por el Consejo Comunitario de las Comunidades Negras de la Unidad Comunera de Gobierno Rural de Isla del Rosario – Casería Orika, esta vez en la Costa Caribe Colombiana. Lo anterior pues en 1968 el antiguo INCORA había iniciado un proceso de clarificación de la propiedad, que culminó en 1984, con una resolución que declaraba que el archipiélago *“Islas del Rosario”* nunca había salido del patrimonio nacional.

Una vez entró en vigencia la Constitución de 1991 e invocando el derecho al debido proceso administrativo, la Comunidad solicitó la titulación colectiva del globo de terreno ocupado ancestralmente por la comunidad negra de Islas del Rosario. Pasados casi dos años de la referida solicitud, el INCODER no había iniciado ningún trámite al respecto; sin embargo, sí llevó a cabo desalojos en contra de la comunidad, para entregar los terrenos a *“poseedores”* que habían celebrado contratos de usufructo con el Estado.

Esta situación fue analizada en la sentencia **T-480 de 2012**<sup>214</sup>, que tuteló los derechos de petición, debido proceso administrativo, y a la propiedad colectiva de la Comunidad que ocupaba ancestralmente las Islas del Rosario. En consecuencia ordenó al INCODER resolver de fondo la solicitud de titulación colectiva realizada, entre otras acciones.

De ese fallo se puede resaltar que el entendimiento de la protección a la diversidad étnica y cultural: *“supone la aceptación de la alteridad ligada a la aceptación de multiplicidad de formas de vida y sistemas de comprensión del mundo diferentes de los de la cultura occidental”, lo que implica que la Constitución protege plenamente esos usos, costumbres y formas de vida distintas a las predominantes (las que allí se engloban bajo la alusión a la denominada cultura occidental), y garantiza las condiciones necesarias para que ello sea posible. Agregó que la supervivencia de una comunidad de estas características está normalmente ligada a la preservación del territorio en el cual se asienta, y consecuentemente a la prevención de los daños ambientales que pudieran derivarse de hechos como los antes relatados.”*

---

<sup>214</sup> M. P. Nilson Pinilla Pinilla

49. Para finalizar este acápite, es importante destacar en esta sentencia que a pesar de que en el artículo 55 transitorio de la Carta Política y en la Ley 70 de 1993, se haga referencia expresa a las comunidades negras de la Cuenca del Pacífico, todo el desarrollo legislativo y jurisprudencial se extiende a los movimientos y organizaciones afrodescendientes de todo el territorio nacional.

Esa mención expresa de las comunidades de la Cuenca del Pacífico obedeció a la existencia de un movimiento social de la afrocolombianidad que se gestó y tomó mayor fuerza allí, desde varios años atrás de la expedición de la Carta Política<sup>215</sup>. Lo anterior no implica que en otras latitudes no existan negritudes susceptibles de ser protegidas, como las presentes en la Costa Caribe de Colombia.

Al respecto, es necesario aclarar que los procesos de auto reconocimiento e identificación de las comunidades de la Costa Caribe han sido tardíos si se compara con lo ocurrido en el Pacífico. En efecto, en la Costa Caribe el impacto de la discriminación racial y cultural y/o los llamados fenómenos de “*blanqueamiento*”, han generado discontinuidad en dichos procesos organizativos y una invisibilidad por las causas negras como tal. Esta es una situación que no ha sido ajena para esta Corte, y que mucho menos puede desconocerse en este caso como causa de la problemática propuesta.

Sobre el asunto, es pertinente recordar lo que expresamente señaló la sentencia **T-969 de 2014**<sup>216</sup>:

*“17. En el caso de la costa Caribe colombiana, el proceso de concientización de los derechos por parte de las comunidades negras ha sido, en términos generales, mucho más lento que en las comunidades del Pacífico. Muestra de ello es que tanto el artículo 55 transitorio de la Constitución Política, como la Ley 70 de 1993 que lo desarrolla, se refieren explícitamente a su aplicabilidad en las distintas regiones y cuencas del Pacífico, pero sólo genéricamente a las comunidades en el resto del país. Así, el artículo 55 se refiere a comunidades negras de “otras zonas del país que presenten similares condiciones”. Entre tanto, el inciso 2° del artículo 1° de la Ley 70 de 1993, dispone que “De acuerdo con lo previsto en el Parágrafo 1° del artículo transitorio 55 de la Constitución Política, esta ley se aplicará también en las zonas baldías, rurales y ribereñas que han venido siendo ocupadas por comunidades negras que tengan prácticas tradicionales de producción en otras zonas del país y cumplan con los requisitos*

<sup>215</sup> Ese movimiento tuvo, no sólo el componente de la autoreferenciación como grupo étnico por parte de las comunidades negras en esta costa, sino que además fue apoyado desde varios trabajos académicos, especialmente antropológicos, que reforzaban la necesidad de generar una protección directa a los componentes étnicos y culturales presentes en esas comunidades. Ver: Arocha, Jaime y Friedemann, Nina S. *De Sol a Sol: génesis, transformación y presencia de los negros en Colombia*. Editorial Planeta, Bogotá, 1986. Escobar, Arturo, Grueso Libia y Rosero, Carlos. *El proceso de organización de las Comunidades negras en la región sureña de la costa pacífica de Colombia*, en Política cultural y cultura política: una mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos. ICANH y Taurus, Bogotá, 2001. Álvarez Manuela y Pardo, Mauricio. *Estado y Movimiento negro en el Pacífico colombiano*. Bogotá, 2001, entre otros

<sup>216</sup> M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

*establecidos en esta ley.” Esta invisibilización de las comunidades negras del caribe retrasó también el reconocimiento de los derechos colectivos de dichas comunidades.*

*Así lo reconoció esta Corporación en la **Sentencia T-680 de 2012** (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), al proteger el derecho al debido proceso del Consejo Comunitario de Orika en las Islas del Rosario frente a las demoras en el proceso de titulación colectiva por parte de INCODER. Por tal razón, mientras los procesos de organización en consejos comunitarios y de titulación colectiva en el Pacífico colombiano se vienen llevando a cabo desde hace prácticamente veinte años, en el caribe las primeras tierras fueron tituladas colectivamente a las comunidades negras en 2012. Más aun, en el Caribe existen sólo tres títulos colectivos: el del Palenque San Basilio, el de La Boquilla, y más recientemente, el de Orika en Islas del Rosario.”*

Tomando en consideración todo lo hasta aquí expuesto, pasa esta Sala a definir el caso concreto.

## **CASO CONCRETO**

***La situación de discriminación estructural e histórica vivida por las comunidades presentes en Arroyo Grande condujo a la vulneración del derecho fundamental a la identidad étnica y cultural de toda la comunidad afrodescendiente de Arroyo Grande***

50. Descendiendo al caso concreto, esta Sala encuentra necesario primero establecer que en este asunto se presentaron varias actuaciones y/u omisiones de las entidades estatales que se rigieron bajo parámetros de una discriminación estructural que afecta directamente a los individuos y colectividades afrodescendientes presentes en Arroyo Grande.

Según lo ha explicado esta Corte, cuando se trata de efectuar el análisis de una situación estructural de discriminación los test de igualdad propuestos para verificar si una medida concreta es o no sospechosa de discriminación, resultan insuficientes, debido a las dificultades probatorias que conllevan este tipo de casos<sup>217</sup>. En efecto:

*“Esta forma de análisis de igualdad resulta propicia cuando el objeto del mismo es una medida concreta, cuya finalidad y cuyos medios, son explícitos o fácilmente deducibles, bien provenga del legislador, de un ente administrativo o de un juez. Sin embargo, este tipo de análisis resulta menos efectivo cuando se trata de analizar patrones estructurales de discriminación que no se concretan en una medida específica, sino en un conjunto de medidas y omisiones que resultan en una distribución inequitativa de bienes y servicios al interior de la*

<sup>217</sup> Ver sentencias C-481 de 1998 M. P. Alejandro Martínez Caballero; T-098 de 1994 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-629 de 2010 M. P. Juan Carlos Henao Pérez; T-691 de 2012 M. P. María Victoria Calle Correa; C-671 de 2014 M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, entre otras.

*sociedad. Estos patrones de discriminación estructural carecen de una intencionalidad susceptible de un “test estricto” de igualdad. Obedecen, más bien, a inercias institucionales que hacen parte de una economía política que tiende a imponer cargas desproporcionadas sobre grupos sociales o sectores que han sido históricamente marginados, al mismo tiempo que los margina en mayor o menor medida de los bienes y servicios que provee el Estado”<sup>218</sup>.*

A pesar de esa dificultad probatoria, o más bien debido a ésta, la Corte Constitucional ha establecido también que es innegable que en nuestro país existe un fenómeno más grave y profundo de discriminación, que trasciende los actos o comportamientos puntuales, y que se materializa en patrones arraigados en el funcionamiento de las instituciones<sup>219</sup>.

51. En mayo de 2009, tal situación fue develada por el Relator sobre los Derechos de los Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial, Sir Clare K. Roberts, después de visita al país. Del informe presentado se puede extraer que existen 3 amenazas principales que deben enfrentar las Comunidades Afrodescendientes en Colombia:

- **El problema de la pobreza, de la marginalidad y de la exclusión.**
- Los efectos que produce el conflicto armado interno sobre la población afrodescendiente, no sólo por el impacto que tiene la violencia ejercida contra los integrantes de esta Comunidad, sino por virtud de las repercusiones que sobre ella trae el desplazamiento forzado.
- La ausencia de esclarecimiento de los crímenes cometidos contra los afrodescendientes y **los obstáculos que existen en relación con el goce efectivo de la propiedad colectiva de la tierra.**

El informe indicó expresamente que *“las disparidades entre las condiciones sociales y económicas de los afrodescendientes y el resto de la población en Colombia están estrechamente vinculadas a la exclusión social padecida históricamente por este segmento de la población... A pesar de la vigencia de legislación y políticas públicas destinadas a promover el desarrollo de la población afrocolombianas, el goce igualitario de derechos y la superación de la **discriminación estructural** continúan presentándose como un gran desafío para esta población, que permanece invisibilizada”*.

Destacó el Relator que la ausencia de una política extensiva de promoción de la igualdad racial y de la inclusión social de las Comunidades

<sup>218</sup> Sentencia T-969 de 2014, fundamentos jurídicos 77 y siguientes. ***Insuficiencia del test estricto de igualdad frente a patrones de discriminación estructural.***

<sup>219</sup>Sentencia C-671 de 2014 M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. *“Ahora bien. Esta connotación estructural de la discriminación tiene varias repercusiones...En primer lugar, ésta tiene no solo una dimensión individual, sino también un origen institucional. En ocasiones, incluso, la discriminación más nociva, o la que tiene un efecto más devastador en el goce efectivo de los derechos, proviene fundamentalmente de la organización y el funcionamiento de las instituciones privadas y públicas, más que de actuaciones particulares de sujetos específicos: ‘El fenómeno de la discriminación no puede circunscribirse al ámbito de lo meramente subjetivo pues implica procesos institucionalizados tanto en la vida cotidiana (si por institución entendemos ‘pautas recurrentes’, ‘regularidades’), como en la inscripción de la discriminación en discursos mediáticos, políticos y jurídicos”*.

Afrodescendientes y la falta de reconocimiento oficial respecto de “*la situación de **discriminación estructural** que aqueja a los afrocolombianos*”. En muchos casos –resaltó–, **no se percibe o no existe la suficiente conciencia en las entidades oficiales respecto “del impacto de la discriminación en el goce equitativo de los derechos de los afrocolombianos y su acceso a servicios básicos”**.

En el informe se insistió en la necesidad de “*reconocer y analizar el vínculo existente entre el racismo en la sociedad colombiana, la discriminación racial en las esferas pública y privada por parte de entidades estatales y no estatales y las condiciones imperantes de pobreza y exclusión social de los afrocolombianos. Específicamente, es necesario diseñar e implementar políticas y programas públicos multidisciplinarios para mejorar la situación de los afrocolombianos, dados los múltiples factores sociales que inciden en su deficiente situación de derechos humanos*”.

52. Estas reflexiones realizadas por el Relator, aplican plenamente en el caso concreto, en el cual se pueden identificar esos patrones discriminatorios a través de diversas ópticas, así:

- Es claro que desde la Colonia y durante la época republicana anterior a 1991, las comunidades y los individuos afrodescendientes o negros no gozaban de los mismos derechos que el resto de la población. En efecto, el estudio breve sobre la legislación anterior a 1991 al respecto, da un panorama de lo que implica el estigma de la discriminación racial en el imaginario nacional, cuyos efectos aún subsisten.
- El régimen de protección de la propiedad de la tierra, que si bien generaba cargas para toda la sociedad, fue totalmente ineficaz en el presente caso, posiblemente porque los propietarios eran afrodescendientes, situación que hacía que esas cargas para ellos resultaran, cuando no desconocidas, desproporcionadas<sup>220</sup>.

Recuérdese que, tal y como la accionante afirma en este caso, la visión sobre la propiedad y el territorio que tienen dichas comunidades “*dista de la concepción sobre la tierra que puedan tener los descendientes de criollos*”. Esta expresión ratifica que existieron parámetros de discriminación arraigados a las instituciones legislativas que excluyeron a las negritudes y sus cosmovisiones.

- Como se indicó, después de 1991, hubo un cambio de paradigma legal que optó por el reconocimiento a la identidad étnica y cultural de las negritudes en Colombia, por lo cual se amplió el panorama legal. Ahora bien, gran parte de esa legislación posterior está dirigida a legalizar la

---

<sup>220</sup> “... pero los descendientes de africanos que ocupaban las tierras... no asociaban la propiedad de la tierra a los títulos legales, o eran demasiado pobres, o no estaban informados sobre la ley y sus alcances, para legalizar ña tenencia de sus tierras ancestrales aprovechando la legislación vigente”. VALENCIA VARGAS, Carolina. *Comunidades Afrocolombianas: Exclusión, propiedad y legislación de tierras (1819-1994)* en *Por el Derecho a la tierra*. Ediciones Antropos, Bogotá 2002. Pág. 297.

posesión de tierras baldías habitadas por las colectividades afrodescendientes. Este hecho evidencia dos parámetros discriminatorios estructurales arraigados en el imaginario colectivo.

El primero, que ratifica lo antedicho, es aquel que demuestra que antes de la Constitución de 1991, la propiedad era un derecho generalmente vetado para los afrodescendientes. Sólo los *colonos* con un estatus económico y social relativamente alto, eran quienes podían acceder y gozar de la propiedad de amplias extensiones de tierra. ¿Era posible la constitución de un latifundio, cuyo propietario o propietarios fueran negros?, evidentemente en esa época no.

El segundo, que es uno de los puntos álgidos en este caso, se refiere a que el derecho de propiedad que los afrodescendientes pudieran tener antes de 1991, podía ser desconocido, tanto por el Estado como por particulares, sin que esto genere mayores consecuencias.

***Se presentó una vulneración de los derechos de petición y al debido proceso administrativo debido a la dilación injustificada en el trámite de las solicitudes de clarificación de la propiedad y de titulación colectiva efectuadas por miembros de la comunidad de copropietarios y/o por los Consejos Comunitarios de La Europa, Arroyo Grande y Amanzaguapos.***

53. Situándonos en los hechos más recientes padecidos por la comunidad de Arroyo Grande también se pueden develar los referidos parámetros estructurales de discriminación, así:

- La Inspección de Policía de Arroyo Grande, la Alcaldía de Cartagena, la Policía Metropolitana de Cartagena, las Fiscalías seccionales involucradas en procesos referentes a los hechos denunciados, ignoraron por completo la existencia del folio de matrícula N° 060-34226 y la escritura pública N° 161 de 1897, y dieron mayor valor probatorio a otros folios de matrícula y escrituras públicas presentadas por terceros, los cuales, según se denuncia, son personas pertenecientes a la sociedad mayoritaria, con poder económico y político fuerte (colonos cartageneros, paisas y de otras latitudes del territorio nacional).

En estas actuaciones también se muestran los parámetros de discriminación estructural, debido a que ante la existencia de un conflicto territorial, en el cual las partes exhibían títulos con el mismo valor probatorio, las autoridades eligieron dar menor peso a las afirmaciones de los individuos y las colectividades negras, sin mayor sustento.

- De la misma manera, la inoperancia de los órganos de control y de protección de los derechos de la población salta a la vista. Omisiones como las de la Procuraduría, la Policía, la Fiscalía General y sus dependencias respectivas, y la Presidencia de la República, reseñadas en los antecedentes, también permiten establecer la discriminación

estructural en el presente caso, pues con todas ellas se evidencia la negación de los servicios institucionales para estas comunidades.

Así mismo, tales omisiones desestimulan los procesos de organización comunitaria, a través de los cuales se pretende el fortalecimiento cultural, social, económico y político de las asociaciones de afrodescendientes.

- Tampoco puede obviar esta Sala, la existencia de un patrón discriminatorio estructural en las diversas entidades que se han encargado de llevar a cabo los procesos de titulación colectiva de la tierra para las comunidades negras, palenqueras y/o raizales. En este caso específico es notoria la inacción del INCODER cuando se trata de solicitudes presentadas por miembros de la comunidad, que contrasta con la proactividad en la resolución de aquellos procesos en los cuales estaban en juego intereses de grandes grupos empresariales.

En efecto, como ya se indicó, el juez constitucional generalmente tiene que intervenir en procesos de titulación colectiva de la tierra para los grupos étnicos, ya que las autoridades dilatan injustificadamente estos procesos. Según lo explicó el INCODER en las respuestas ofrecidas, esos trámites están regulados por procedimientos que no tienen términos de resolución. Las solicitudes presentadas en el presente proceso llevan entre 3 y 6 años tramitándose, sin que hasta el momento se haya proferido pronunciamiento de fondo.

Sin embargo, como se presentó en este caso, frente a procesos agrarios de clarificación de la propiedad, deslinde de bienes de uso público y adjudicación de baldíos a grandes grupos empresariales se emitieron al menos 8 resoluciones y actos, en un periodo de 7 años, desde 1993 a 2000<sup>221</sup>.

54. Todo lo cual pone de presente el trato desigual en el acceso a los servicios y bienes estatales que padecen los individuos y las comunidades afrodescendientes, en este caso específico, de Arroyo Grande.

En efecto, el despojo y desalojo de tierras tradicionalmente habitadas y poseídas por la comunidad, pero además sobre las cuales se exhibe un título de propiedad, trae como consecuencia la puesta en riesgo del derecho a la subsistencia, tanto de las colectividades afrodescendientes, como de los individuos particularmente identificados.

Lo anterior, pues de las parcelas cultivadas la comunidad percibe sus alimentos y sus cosechas para vender. Así mismo, el bloqueo de la salida al mar Caribe por los caminos tradicionalmente recorridos por miembros de la comunidad, repercute en un desincentivo a la práctica de la pesca tradicional de subsistencia, y en el cambio de los usos y costumbres en el ámbito económico, nutricional, social y cultural. Todo lo anterior con la complicidad

---

<sup>221</sup> Ver páginas 17 y siguientes de esta sentencia.

estatal, generada por desórdenes administrativos o prácticas indebidas, que en todo caso, no pueden repercutir negativamente en la comunidad, como en efecto lo están haciendo.

55. Por tales razones, esta Sala encuentra que en el presente caso en la actualidad se vulneran los derechos a la identidad étnica y cultural, a la subsistencia, al territorio, al debido proceso y de petición de los grupos étnicos negros, palenques y/o raizales presentes en Arroyo Grande, debido, entre otras causas, a la discriminación estructural e histórica que han padecido.

En consecuencia, se hace necesario **revocar parcialmente** la sentencia proferida por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia el 17 de septiembre de 2014, que en su momento, confirmó la dictada por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena el 1° de julio de 2014, que amparó el derecho de petición y denegó las demás pretensiones de la demanda.

En su lugar, se dispone además del derecho de petición, **tutelar** los derechos a la identidad étnica y cultural, a la subsistencia, al territorio, al debido proceso y de petición de los individuos y las colectividades afrodescendientes, negras, palenqueras o raizales de Arroyo Grande.

56. Ahora bien, una vez establecida la vulneración de los derechos de los individuos y las comunidades afrocolombianas presentes en Arroyo Grande, se hace necesario que esta Sala realice algunas precisiones con el objetivo de establecer las líneas de acción que esta sentencia pretende marcar a partir de las órdenes que se emitirán.

***a. Sobre las diferencias existentes entre los miembros de la Copropiedad derivada de la escritura pública N° 161 de 1897 y los demás individuos y colectividades negras, afrodescendientes, palenqueras y raizales, como los Consejos Comunitarios, entre otras.***

57. Debido a la existencia de varios ámbitos de protección de derechos de los individuos y colectividades negras, referida *ut supra*, se hace necesario que esta Sala aclare algunos aspectos particulares y relevantes de este caso.

Se desprende de los antecedentes y del análisis hasta aquí efectuado que no todas las personas afrodescendientes que habitan el territorio de Arroyo Grande son miembros descendientes de los esclavos libertos a quienes se entregó la copropiedad de la Hacienda Arroyo Grande.

En efecto, en casi 120 años después de la conformación de esa copropiedad, los cambios demográficos en la zona son más que evidentes. Como la misma accionante lo revela, muchos de esos descendientes directos migraron a otras partes del país debido a oportunidades laborales, económicas y/o de educación. De la misma manera, se puede evidenciar que esas 113 familias no

eran las únicas que habitaban las casi 18.000 hectáreas que componen el predio, ni en el momento de la escrituración ni posteriormente.

Así, de algunas de las declaraciones ofrecidas por los accionantes en la inspección judicial<sup>222</sup> se extrae por ejemplo, el relato de la conformación de la Hacienda la Europa, que data según lo afirmado, de hace 90 años aproximadamente y en la cual habitan 428 familias afrodescendientes aproximadamente. Otro factor que se extrajo de las referidas declaraciones y que modificó la conformación demográfica de la zona está relacionado con los traslados que generan nuevas familias y uniones desde y hacia Arroyo Grande.

Todo lo anterior, referente sólo a los grupos afrodescendientes. Sin embargo, también es evidente que en la zona se presentaron migraciones desde otros lugares del país, en especial, Cartagena y Medellín, entre otras. Sin embargo, es claro que esos grupos sociales están identificados con la sociedad mayoritaria, por lo cual no es procedente la protección del derecho a la identidad étnica y cultural, de estas personas en esta acción de tutela.

58. Por todo lo precedente, es necesario identificar a aquellas personas que son descendientes de los miembros de la copropiedad descrita en la escritura pública N° 161 de 1897 y en el folio de matrícula 060-34226, que en la actualidad habitan de forma permanente en Arroyo Grande y que en el proceso de clarificación de la propiedad, quieran reclamar sus derechos como copropietarios. Lo anterior con el fin de que ellos puedan decir si se unen o no a los procesos de organización de recuperación cultural y social llevados a cabo a través de los Consejos Comunitarios y/u otras asociaciones.

Según lo expresado, muchos de los miembros de la copropiedad son parte de los Consejos Comunitarios y/o asociaciones presentes en Arroyo Grande. Empero, como no todos se unieron, debe respetarse el derecho de asociación en su dimensión negativa de aquellos que no están inmersos en dichas asociaciones, a decir sobre su unión o no sin ningún tipo de presión o injerencia. Recuérdese que uno de los elementos esenciales para la conformación de un grupo étnico es el *subjetivo*, que radica en la existencia de una identidad grupal **que lleve a los individuos a asumirse como miembros de la colectividad.**

59. Aclarada esa cuestión, esta Sala se refiere ahora a aquellas personas que no son herederos de los copropietarios, pero que han habitado tradicionalmente la zona y son parte de alguno de los Consejos Comunitarios allí presentes. Así, para esta Sala todas estas personas están incluidas en las órdenes de protección que esta Corte da en favor de sus respectivas organizaciones.

Lo anterior, pues como ya se indicó, los Consejos Comunitarios son titulares de derechos como colectividades y son merecedores de especial de protección

---

<sup>222</sup> En específico de Magaly Coronado representante legal del consejo comunitario de la Europa.

constitucional, debido a su importante papel en la recuperación y fortalecimiento cultural de la identidad afrocolombiana, y en este caso específico, con un valor notable como quiera que este tipo de procesos organizativos en el Caribe colombiano han sufrido demoras y retrasos generados por la ya referida discriminación estructural.

60. De lo antedicho se desprende entonces la necesidad de que esta Corte **ordene** a la Agencia Nacional de Tierras que dentro del marco del proceso de clarificación de la propiedad y en coordinación con la Dirección de asuntos para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio de Interior –DACNARP–, realice un censo poblacional en la zona objeto de clarificación, en el cual identifique:

- Los miembros descendientes de los copropietarios descritos en la escritura pública N° 161 de 1897 y el folio de matrícula 060-34226, que acrediten esa calidad, en virtud de las líneas sucesorales.
- Los miembros de los Consejos Comunitarios presentes en la zona.
- El porcentaje de la población afrodescendiente en la zona.

61. Así mismo se ordenará a la Dirección de asuntos para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio de Interior –DACNARP–, a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación, para que en el marco de sus competencia y en ejercicio de sus funciones asesore y acompañe a la Comunidad Afrodescendiente de Arroyo Grande y a sus organizaciones sociales en los procesos que se llevan a cabo y que buscan fortalecer y consolidar los rasgos culturales y tradicionales que los han identificado como grupo étnico.

***b. Sobre las dificultades en el sistema de registro colombiano que inciden en la identificación del predio “Hacienda Arroyo Grande”***

62. Establecida la vulneración al derecho a la identidad étnica y cultural de las comunidades afrodescendientes de Arroyo Grande, es necesario ahora que esta Sala analice las dificultades en la identificación y conservación de la propiedad del predio Hacienda Arroyo Grande, con el fin de verificar la situación jurídica del mismo y los derechos de los involucrados.

Este análisis se hace necesario debido al complejo panorama catastral y registral que se vive en la actualidad en el corregimiento de Arroyo Grande y sus alrededores. En efecto, de la lectura de los antecedentes de este proceso se puede extraer que al interior del predio han existido diversas formas de tenencia de la tierra. Dentro de los documentos aportados se exhiben folios de matrícula paralelos, licencias de construcción cuya veracidad se cuestiona, escrituras públicas cuya autenticidad debe comprobarse debido a que aparecen otorgadas por personas que habían fallecido al momento de suscribirse o que no son titulares de los derechos transferidos, entre muchas otras irregularidades susceptibles de clarificación.

Para lo anterior, lo primero que analiza esta Sala de Revisión es que la escritura pública N°161 del año 1897, fue protocolizada ante la Notaría 1ª de Cartagena de Indias. Para ese momento el sistema de Registro vigente en Colombia era el consagrado en el Código Civil de 1887, que acogía el sistema “*de la transcripción*”, en el cual el Registrador se limitaba a copiar íntegra y textualmente las disposiciones consignadas en el documento llevado a registro.

63. Así en el Libro IV, título XLIII, del Código Civil se consagró el sistema “*del registro de instrumentos públicos*” (artículos 2637 a 2682). En ese título se indicó que el objeto del registro era servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los otros derechos reales. Así mismo, dar publicidad a los actos y contratos, y ofrecer mayores garantías de autenticidad y seguridad a los títulos (art. 2637).

En el artículo 2641 del estatuto civil<sup>223</sup>, se estableció que el Registrador llevaría al menos 3 libros, uno para la inscripción de los títulos que trasladen, modifiquen, graven o limiten el dominio de los bienes; otro para la inscripción de títulos actos y contratos que deban registrarse y que no estén contemplados en el libro anterior, y un libro de anotación de hipotecas. A partir de diversas modificaciones legislativas, el número de libros que debía llevar el registrador aumentó a tal punto que “*la cantidad de libros que debían consultarse hacía dispendioso conocer la situación real de un inmueble y la expedición de certificados. El sistema de libros múltiples o sistema personal imperó hasta 1970*”<sup>224</sup>.

64. En el Código Civil se indicaba también la forma de realizar el registro, así el interesado debía presentar copia auténtica del título o documento, del cual se extractaba la información principal. Posteriormente el registrador dejaba constancia de la anotación en el mismo título, con indicación de la fecha del registro, el folio y el libro en que el mismo se había efectuado.

Ha de aclararse que para ese momento, no existía aún coordinación entre los sistemas de registro y de catastro. Así, si bien desde esa época la función principal del registro era dar publicidad y oponibilidad a los negocios jurídicos sobre bienes inmuebles, en la práctica era muy difícil cumplir con esa misión por la multiplicidad de libros y la ausencia de coordinación con catastro.

63. En 1932 se expidió la Ley 40, “*sobre reformas civiles*”, que pretendió modificar el sistema de registro y consolidar la figura de la matrícula inmobiliaria para la propiedad en Colombia, con el fin de sistematizar la

<sup>223</sup> **ARTÍCULO 2641.** El registrador llevará separadamente los libros que siguen:

1º) Uno titulado Libro de registro número 1º, para la inscripción de los títulos que trasladen, modifiquen, graven o limiten el dominio de los bienes inmuebles, o que varíen el derecho de administrarlos;

2º) Otro intitulado Libro de registro número 2º, para la inscripción de los títulos, actos o documentos que deban registrarse y que no estén comprendidos en las clasificaciones del inciso que antecede y del que sigue, y

3º) Otro intitulado Libro de anotación de hipotecas, para la inscripción de los títulos legalmente constitutivos de hipoteca.

<sup>224</sup> CAICEDO ESCOBAR, Eduardo. *Derecho Inmobiliario Registral*. Editorial Temis, Bogotá, 2001. Pág. 182.

información inmobiliaria tanto rural como urbana. Sin embargo, esa ley no derogó la regulación vigente hasta ese momento, por lo cual el sistema de libros múltiples se siguió utilizando. Ese fue un hecho que retrasó la consolidación de un sistema regido por una única matrícula inmobiliaria. En efecto:

*“la coexistencia de dos sistemas de registro, el del Código Civil basado en libros múltiples de carácter personal y el de la ley 40 de 1932 – estructurado sobre la matrícula inmobiliaria...-, fue perjudicial en la consolidación de la matrícula inmobiliaria, que se convirtió en un departamento informativo de consulta que no siempre estaba actualizado.... Además, el catastro no estaba desarrollado, requisito indispensable para que la matrícula inmobiliaria se impusiera”<sup>225</sup>.*

64. De lo anterior, se extrae que las dificultades en la consolidación de un registro unificado podrían generar casos de titulaciones y negocios paralelos sobre un bien de mayor extensión, como el objeto de estudio en esta tutela, o sobre alguna parte de éste.

Esto permite entender la dificultad actual que se puede presentar con el proceso de clarificación de la propiedad, por lo cual, ese proceso deberá tener algunas especificidades que permitan solventar las falencias informativas, tal y como se establecerá más adelante.

65. Ahora bien, esas dificultades disminuyeron con la expedición del Decreto Ley 1250 de 1970, ya que se estableció el sistema de registro del folio real, compuesto por la matrícula inmobiliaria. Así mismo, se dispuso la obligación de contrastar la información presente en las oficinas de registro y catastro.

En efecto, el artículo 79 de ese estatuto indicó que *“la descripción del elemento jurídico en el catastro consistirá en la indicación de los derechos reales constituidos sobre los inmuebles, su situación y atestación, según los datos de la matrícula en el registro”*. Así mismo se instituyó la obligatoriedad de compartir información entre estas dos dependencias, *“dentro de los primeros 10 días de cada mes”*.

66. Justamente, la apertura del folio de matrícula N° 060-34226, referente al predio *“Hacienda Arroyo Grande”*, se hace después de la entrada en vigencia el referido estatuto, el 15 de diciembre de 1980, según se extrae de ese mismo documento que fue aportado como prueba. Así que sólo 100 años después del otorgamiento de la escritura y de su registro en el antiguo sistema de libros, es que el predio en disputa adquiere un folio de matrícula inmobiliaria.

Ahora bien, de ese mismo documento se extrae que en ese periodo sólo se abrieron 2 folios de matrícula derivados del original. Así se desprende del

---

<sup>225</sup> CAICEDO ESCOBAR, Eduardo. *El registro de la propiedad inmobiliaria en Colombia*, en *Cien años del Código Civil de la nación*. Bogotá, Ministerio de Justicia, Superintendencia de Notariado y Registro, 1987, págs. 164 y ss.

certificado de libertad y tradición, aportado con la demanda<sup>226</sup>. En efecto, las anotaciones 8 y 11 del certificado, muestran que del predio de mayor extensión se extrajeron: i) un lote en el corregimiento Arroyo Grande de 440 hectáreas aproximadamente con folio N° 060-223729 y ii) otro lote cuya magnitud no fue especificada con folio N° 060-249547.

67. Sin embargo, lo que ha podido constatar esta Sala, a partir de los informes entregados por el INCODER y el IGAC, es que dentro de los linderos descritos en el folio de matrícula 060-34226 existe un aproximado de 1945 predios, de los cuales 1081 tienen matrículas inmobiliarias, que no se derivan de ese folio inicial. Es decir son predios traslapados, cuya identificación y creación de matrícula fue paralela al folio 060-34226. De igual manera se describen otros predios de propiedad de la Nación y de los municipios involucrados (76) y otros sin información jurídica (789).

El recuento anterior hace evidente que en esos 100 años el sistema de registro tenía graves dificultades que aportaron indudablemente a la generación del conflicto territorial que se presenta en la actualidad en Arroyo Grande. A lo que se suman varios tipos de situaciones, que ha sido difícil identificar, pero cuya verificación es responsabilidad de la Agencia Nacional de Tierras, tales como:

- a. La adquisición de terrenos a partir de procesos de compraventa, en los cuales se tiene que verificar estrictamente la cadena traslativa de dominio, así como comprobar el traslape con el predio de mayor extensión.
- b. La adquisición de terrenos derivada de procesos de pertenencia adelantados por diferentes personas:
  - Comuneros que demandaron a personas indeterminadas (ilegal)
  - Comuneros que demandaron a personas determinadas e indeterminadas (legal)
  - Terceros que demandaron a personas indeterminadas.
- c. La adquisición de terrenos derivados de formas ilegales, fraudulentas, a partir del despojo de asentamientos y cultivos de miembros afrodescendientes.

68. Por lo anterior, esta Sala no puede desconocer como un hecho actual que el predio haya sufrido un sin número de modificaciones que hacen necesaria la realización de un proceso de clarificación de la propiedad que actualice y sanee todas las formas de tenencia de la tierra que se dieron en Arroyo Grande durante estos últimos 120 años. Lo anterior, siempre teniendo en cuenta que la discontinuidad de los procesos de las comunidades afrocolombianas involucradas es producto de una discriminación estructural que no puede ser desconocida por las autoridades estatales, en este caso, en especial por la Agencia Nacional de Tierras.

---

<sup>226</sup> Cuaderno 2, folio 111 reverso.

*c. Sobre el proceso de clarificación de la propiedad que debe llevarse a cabo en Arroyo Grande*

69. Así queda establecido que es necesaria y urgente la intervención estatal en Arroyo Grande, a fin de realizar el proceso de clarificación de la propiedad, sanear las diversas formas de tenencia de la tierra que se han dado en estos años, y verificar la validez y legalidad de los distintos títulos de propiedad que se exhiben al interior del predio de mayor extensión.

Ahora bien, para esta Sala es imperioso establecer que **el tipo de conflicto territorial presentado en Arroyo Grande trasciende los ámbitos meramente agrarios y civiles, y requiere no sólo las trascendentales visiones de esas dos ramas del derecho, sino además una visión constitucional que sea transversal.** Lo anterior, debido a la ya referida situación de discriminación estructural y de despojo que han soportado las comunidades afrodescendientes. De este modo, es importante conocer ¿Cuáles son las pautas previstas en el ordenamiento constitucional colombiano e internacional de los derechos humanos, para resolver conflictos por la propiedad de la tierra entre una comunidad afrodescendiente y terceros? Y ¿Cuáles son las pautas para ponderar los eventuales derechos confrontados en este caso?

Las mismas ya fueron reseñadas en los fundamentos 40 a 49 de esta sentencia y son de obligatorio seguimiento y respeto para la Agencia Nacional de Tierras en el proceso de clarificación de la propiedad que llevará a cabo en Arroyo Grande, y para todas las demás entidades involucradas. Se reitera que la concepción de tierra y territorio de las comunidades afrodescendientes, es diferente de la visión de la sociedad mayoritaria y que tal particularidad merece especial salvaguarda, en virtud de los principios de pluralismo y multiculturalidad que rigen nuestra República.

Ahora, para esta Sala es claro que la clarificación de la propiedad en un terreno como Arroyo Grande, escapa a la competencia y a la capacidad técnica y material de esta Corte Constitucional, por ello es imperioso que el ente encargado de tan crucial labor siga las pautas constitucionales de respeto por los derechos de las comunidades afrodescendientes, en especial aquellas relacionadas con el territorio. Adicionalmente ha de tenerse en cuenta las particularidades de este caso concreto, en donde algunos miembros de la comunidad afrodescendiente tienen un título de propiedad de los terrenos, que pudo ser desconocido por terceros e incluso por el Estado.

70. Por tal motivo, esta Corte ordenará al Director de la Agencia Nacional de Tierras, en coordinación con el Superintendente de Notariado y Registro y el Gerente del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, realizar el proceso de clarificación de la propiedad del predio Arroyo Grande descrito en la escritura pública N°161 de 1897. Proceso dentro del cual deben primar los derechos de las comunidades étnicas afrodescendientes, en virtud de la especial protección constitucional de la que gozan que, como se indicó, redundan en el

enriquecimiento cultural de toda la nación colombiana, obviamente también respetando los derechos reales y en general los derechos adquiridos de buena fe.

Este proceso, si bien se debe regir por el procedimiento general establecido en la Ley 160 de 1994 y en el Decreto 1465 de 2013<sup>227</sup> (compilado en el Decreto único reglamentario N° 1071 de 2015), deberá respetar y proteger los derechos de las personas afectadas y, en especial, de la comunidad afrodescendiente presente en Arroyo Grande, teniendo en cuenta que la misma ha ocupado ancestralmente esos territorios. Así mismo, la culminación del procedimiento deberá darse en los próximos dos (2) años contados a partir de la notificación de la presente providencia.

***d. Sobre las solicitudes de titulación colectiva***

71. Según lo indicado en la parte motiva de esta providencia, el derecho a la propiedad colectiva de las comunidades afrodescendientes es de carácter fundamental. Ahora bien, debido a las ya referidas complejidades sobre el territorio objeto de estudio en el presente proceso, es claro que para hacer efectiva la titulación de la propiedad, el paso previo es la clarificación de los terrenos y el saneamiento de la propiedad.

Por ello, esta Sala estima necesario ordenar a la Agencia Nacional de Tierras que, una vez se haya culminado el proceso agrario, tramite las solicitudes de titulación colectiva elevadas por los Consejos Comunitarios de la Europa, Arroyo Grande y Amanzaguapos, de manera pronta, efectiva y sin dilaciones injustificadas. Este trámite no podrá exceder del término de un (1) año a partir de la expedición de los actos administrativos que culminen el proceso de clarificación de la propiedad.

***e. Traslado de documentos y pruebas del expediente de tutela T-4588870 a la Agencia Nacional de Tierras***

***- Del levantamiento topográfico***

72. Según se desprende de la normatividad, en la etapa previa, la entidad competente debe ordenar *“mediante auto, contra el que no procede recurso alguno, la conformación de un expediente con la información necesaria para identificar la situación física, jurídica, cartográfica, catastral, de ocupación y explotación del inmueble objeto de la actuación”* (artículo 5°)

En este punto es imperioso advertir, que a partir de la prueba decretada por esta Sala de Revisión referente al levantamiento topográfico con relleno, dentro del expediente de tutela hay una información de sumo valor para la

---

<sup>227</sup> Por el cual se reglamentan los Capítulos X, XI y XII de la Ley 160 de 1994, relacionados con los procedimientos administrativos especiales agrarios de **clarificación de la propiedad**, delimitación o deslinde de las tierras de la Nación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, reversión de baldíos adjudicados y se dictan otras disposiciones. El procedimiento a seguir será el establecido en el referido Decreto 1645 de 2013, Capítulo III sobre los “aspectos procedimentales comunes a los procedimientos agrarios”, artículo 5° al 22.

identificación del predio en cuestión. Tal información ha sido aportada por las entidades competentes, esto es el INCODER y el IGAC, y debe ser trasladada a la Agencia Nacional de Tierras, en desarrollo de los principios de economía procesal y eficacia en la administración de justicia, entre otros.

De la misma manera, en el expediente se aportan diversos folios de matrícula inmobiliaria, escrituras públicas, estudios de títulos, que deben ser tenidos en cuenta en el proceso de clarificación.

73. Debido a que muchos de estos documentos son originales y están en formatos especializados (por ejemplo los mapas aportados por el IGAC y el INCODER), no serán remitidos en copia, sino que el expediente de tutela original deberá ser trasladado en su integridad a la Agencia Nacional de Tierras, entidad que quedará con la custodia y responsabilidad del mismo, por el tiempo que estime necesario. Una vez estudiado el expediente por esa entidad, el mismo deberá ser remitido al Juez de primera instancia para su archivo, según lo dispone el Decreto 2591 de 1991.

- *De las solicitudes de terceros que alegan ser parte en este proceso debido a que tienen propiedades en el Corregimiento de Arroyo Grande*

74. De otra parte, el mismo artículo 5° dispone que, la Agencia Nacional de Tierras “*podrá requerir a los propietarios, poseedores, presuntos propietarios, ocupantes o tenedores del fundo o a los ocupantes o titulares de derechos de los predios colindantes en caso de ser requerido por el Instituto, para que suministren, aclaren o complementen la información que se tenga sobre el inmueble*”.

Debido al enorme conflicto territorial que se generó en Arroyo Grande durante los últimos 120 años, que ha sido descrito a lo largo de estas páginas, esta Sala estima necesario que la Agencia Nacional de Tierras ejerza esta facultad y requiera, en esta etapa previa, a todos los posibles interesados que aleguen derecho de propiedad, posesión y/o ocupación parcial del predio en cuestión. Lo anterior, teniendo especial atención de los linderos pues, como se desprende de los informes aportados por el IGAC y el INCODER, los mismos han sufrido modificaciones que deben ser aclaradas.

Este llamamiento en esta etapa previa, debe servir a la Agencia Nacional de Tierras para conformar un censo de los interesados a fin de proteger sus derechos de defensa y debido proceso, y además para tener certeza de los reclamantes en este único momento. En este punto es importante recordar lo establecido páginas atrás sobre el censo que debe realizarse a aquellos que acrediten ser parte de la línea sucesoral de los 113 titulares de la Copropiedad descrita en la escritura pública N° 161 de 1897 y todos aquellos afrodescendientes que reclamen otro tipo de derecho real sobre parte del predio.

Todo lo anterior, con el fin de consolidar una base de datos que sistematice la información de todas las partes interesadas y prevenga eventuales nulidades en ese proceso agrario de clarificación.

75. Ahora bien, en el presente caso, en especial, a raíz de la expedición del Auto 294 del 22 de julio de 2015, se presentó una avalancha de solicitudes de terceros en las cuales pedían su vinculación como parte en el presente proceso. Sin embargo, durante el trámite constitucional llevado a cabo, no se podía establecer la idoneidad de las peticiones de vinculación, pues precisamente es la Agencia Nacional de Tierras, al interior del proceso de clarificación de la propiedad, la que tiene la virtualidad de establecer tal pertinencia<sup>228</sup>.

Por consiguiente, tales solicitudes serán remitidas a la Agencia Nacional de Tierras, para que en virtud del referido artículo 5°, requiera a los solicitantes y los incluya también en el censo a realizar, si es del caso.

***f. Sobre las medidas provisionales adoptadas en este caso a través del Auto 294 del 22 de julio de 2015.***

76. Ahora, corresponde a esta Sala definir la situación de las órdenes y las medidas provisionales adoptadas a través del Auto 294 del 22 de julio de 2015.

Así, *en primer lugar*, en lo que respecta a la orden para la realización del ***levantamiento topográfico con relleno*** esta Sala reitera la necesidad de culminar esta prueba. También recuerda que hubo varios plazos adicionales concedidos, bajo el supuesto de que la prueba técnica iba ser entregada en su totalidad. Dichos plazos perecieron y esta Sala recibió un último informe que daba cuenta sólo del 53% del predio analizado, con múltiples observaciones. Razón por la cual se requerirá al Gerente del IGAC y al Director de la Agencia Nacional de Tierras, para que en un plazo no mayor a 6 meses terminen en su totalidad el levantamiento topográfico con relleno, a fin de que sea parte del acervo probatorio dentro del expediente de clarificación de la propiedad que se llevará a cabo.

En *segundo punto*, sobre la orden que se dio a la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, a la Secretaría del Interior de Cartagena de Indias y al Inspector de Policía del corregimiento de Arroyo Grande, que se abstuvieran de ordenar, iniciar, adelantar o llevar a cabo nuevos procedimientos administrativos o policivos, y en general, cualquier actuación administrativa cuyo fin sea obtener el desalojo de presuntos ocupantes de hecho en predios ubicados en el corregimiento de Arroyo Grande; y que suspenda la realización de las actuaciones y procesos que actualmente se encuentren en curso, la misma se mantiene en iguales condiciones, en tanto que de conformidad con

---

<sup>228</sup> Tales peticiones fueron contestadas a los ciudadanos informándoseles que al momento de tomar la decisión de fondo, ellos obtendrían una respuesta en el mismo sentido. Empero de los informes presentados por el IGAC y el INCODER, se deduce que la prueba técnica de levantamiento topográfico devela una complejidad muy superior a la prevista cuando se ordenó la misma. Lo anterior, precisamente porque no se había identificado el predio Hacienda Arroyo Grande, y no se tenía conciencia de su magnitud. Recuérdese que la única información aportada, estaba en términos de medición colonial: “8 caballerías de tierra”.

lo dispuesto en el artículo 22 del Decreto 1465 de 2013, una vez iniciado el proceso de clarificación de la propiedad, *“en ningún caso procederá el lanzamiento por ocupación de hecho, ni ninguna otra acción policiva o judicial que interrumpa o desconozca la posesión u ocupación de colonos sobre un predio respecto del cual se encuentre en curso cualquiera de los procedimientos administrativos agrarios regulados en el presente decreto”*. Esta orden de protección normativa opera especialmente para evitar cualquier perturbación a los terrenos ocupados por miembros afrodescendientes en Arroyo Grande.

En *tercer lugar*, sobre la orden dada a la Superintendencia de Notariado y Registro para que se abstuviera de inscribir cualquier título, acto, negocio jurídico sobre bienes ubicados en el corregimiento de Arroyo Grande, esta Sala estima necesario levantar la medida y en su lugar, decretar otra relacionada con la inscripción del proceso de clarificación en los folios de matrícula identificados por el IGAC, por las siguientes razones:

- i) Si bien la incertidumbre jurídica frente a la titularidad de los predios ubicados dentro de la Hacienda Arroyo Grande continúa, es evidente que la información aportada por el INCODER y el IGAC permitió establecer que los linderos descritos en la escritura pública N°161 de 1897, corresponde a un perímetro incluso más amplio que el corregimiento como tal. Ver mapa 2 *ut supra*.
- ii) Lo anterior, ha permitido a esta Sala al menos llegar a conocer un perímetro estimado del predio. Al ser este terreno mayor al afectado por la medida, hoy la misma, resulta inconducente.
- iii) La información aportada por el IGAC y el INCODER acerca del censo inmobiliario al interior del predio susceptible de clarificación, hace también posible que la medida se modifique en los términos del artículo 8 del Decreto 1465 de 2013<sup>229</sup>, sobre la inscripción de la apertura del proceso de clarificación en todos aquellos folios de matrícula identificados (1081 aproximadamente), que se encuentran en conflicto con el folio inicial 060-34226 y todos aquellos por identificar.
- iv) Lo anterior, con el fin de advertir que si bien los predios no se sacan del comercio mientras se lleva a cabo el proceso de clarificación, los mismos sí son susceptibles ser afectados al interior de este proceso.
- v) De otra parte, frente a todos aquellos predios que hasta el momento no tienen información jurídica, esto es folio de matrícula inmobiliaria, y que están dentro del perímetro del predio denominado Hacienda Arroyo Grande, es necesario que la Superintendencia de Notariado y Registro y las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos se

<sup>229</sup> **ARTÍCULO 8o. PUBLICIDAD DE LA RESOLUCIÓN INICIAL.** <Artículo compilado en el artículo 2.14.19.2.4 del Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015. Debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 3.1.1 del mismo Decreto 1071 de 2015> El acto administrativo que dé inicio a un procedimiento agrario se notificará y comunicará, así:

1. **Mediante inscripción.** Para fines de publicidad, inmediatamente se profiera la resolución que disponga adelantar los procedimientos de extinción del derecho de dominio, clarificación de la propiedad, deslinde de tierras de la Nación o recuperación de baldíos indebidamente ocupados esta se inscribirá en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente.

abstenga de crear nuevos folios de matrícula. Ello sólo será posible como resultado del proceso de clarificación de la propiedad que llevará a cabo la Agencia Nacional de Tierras.

En conclusión y debido a lo establecido en el ya referido artículo 22 Decreto 1465 de 2013, *(i)* se mantendrá la medida provisional adoptada en el numeral segundo del Auto 294 del 22 de julio de 2015, hasta tanto no culmine el proceso de clarificación de la propiedad.

*(ii)* Se requerirá al Gerente del IGAC y al Director de la Agencia Nacional de Tierras, para que en un plazo no mayor a 6 meses terminen en su totalidad el levantamiento topográfico con relleno, a fin de que sea parte del acervo probatorio dentro del expediente de clarificación de la propiedad que se llevará a cabo.

*(iii)* Se levantará la medida provisional adoptada en el numeral primero del Auto 294 del 22 de julio de 2015. Y se ordenará la adopción de la medida descrita en el artículo 8 del Decreto 1465 de 2013, referente a la inscripción de la apertura del proceso de clarificación en todos aquellos folios de matrícula identificados hasta el momento por el IGAC (1081 aproximadamente), que se encuentran en conflicto con el folio inicial N° 060-34226, y en todos aquellos que identifique con posterioridad.

Para efectos del cumplimiento de dicha orden se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

- a. El levantamiento de la medida inicial (núm. 1° A-294/15), deberá haberse sólo una vez se haya emitido la resolución de apertura del proceso de clarificación de la propiedad en Arroyo Grande.
- b. La inscripción y anotación en los folios de matrícula aplicará para todos los predios identificados dentro del perímetro de Arroyo Grande; es decir, los 1081 ya identificados y los pendientes de identificación.
- c. Para fines de cumplimiento de esta medida, la Superintendencia de Notariado y Registro y las oficinas de registro deberán actuar en coordinación con la Agencia Nacional de Tierras y el IGAC. Entidades que estarán obligadas a actualizar la información cada mes, hasta que se culmine el 100% del levantamiento topográfico con relleno en la zona.
- d. La Superintendencia de Notariado y Registro y las oficinas de registro se abstendrán de crear cualquier folio de matrícula nuevo, hasta tanto no culmine el proceso de clarificación de la propiedad.

### **III. DECISIÓN**

Con base en las consideraciones expuestas, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución.

**RESUELVE**

**Primero.- LEVANTAR** los términos de suspensión decretados en este proceso.

**Segundo.- REVOCAR PARCIALMENTE** la sentencia proferida por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia el 17 de septiembre de 2014, que en su momento, confirmó la dictada por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena el 1° de julio de 2014, que amparó el derecho de petición y denegó las demás pretensiones de la demanda.

En su lugar, se dispone **TUTELAR** los derechos fundamentales a la identidad étnica y cultural, al debido proceso administrativo y de petición de los accionantes, bien pertenecientes a la Comunidad de copropietarios del predio Hacienda Arroyo Grande, bien pertenecientes a los Consejos Comunitarios de La Europa, Arroyo Grande y Amanzaguapos.

**Tercero.- ORDENAR** al Director de la Agencia Nacional de Tierras, en coordinación con el Superintendente de Notariado y Registro y el Gerente del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, realizar el proceso de clarificación de la propiedad del predio Arroyo Grande descrito en la escritura pública N°161 de 1897. Proceso dentro del cual deben primar los derechos de las comunidades étnicas afrodescendientes, en virtud de la especial protección constitucional de la que gozan que, como se indicó, redundará en el enriquecimiento cultural de toda la nación colombiana, obviamente también respetando los derechos reales y en general los derechos adquiridos de buena fe.

Este proceso, si bien se debe regir por el procedimiento general establecido en la Ley 160 de 1994 y en el Decreto 1465 de 2013<sup>230</sup> (compilado en el Decreto único reglamentario N° 1071 de 2015), deberá respetar y proteger los derechos de las personas afectadas y, en especial, de la comunidad afrodescendiente presente en Arroyo Grande, teniendo en cuenta que la misma ha ocupado ancestralmente esos territorios. Así mismo, la culminación del procedimiento deberá darse en los próximos dos (2) años contados a partir de la notificación de la presente providencia.

**Cuarto.- ORDENAR** a Director de la Agencia Nacional de Tierras que, una vez se haya culminado el proceso agrario, tramite las solicitudes de titulación colectiva elevadas por los Consejos Comunitarios de la Europa, Arroyo Grande y Amanzaguapos, de manera pronta, efectiva y sin dilaciones injustificadas. Este trámite no podrá exceder del término de un (1) año a partir de la expedición de los actos administrativos que culminen el proceso de clarificación de la propiedad.

---

<sup>230</sup> Por el cual se reglamentan los Capítulos X, XI y XII de la Ley 160 de 1994, relacionados con los procedimientos administrativos especiales agrarios de **clarificación de la propiedad**, delimitación o deslinde de las tierras de la Nación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, reversión de baldíos adjudicados y se dictan otras disposiciones. El procedimiento a seguir será el establecido en el referido Decreto 1645 de 2013, Capítulo III sobre los “aspectos procedimentales comunes a los procedimientos agrarios”, artículo 5° al 22.

**Quinto.- ORDENAR** al Director de la Agencia Nacional de Tierras que dentro del marco del proceso de clarificación de la propiedad y en coordinación con la Dirección de asuntos para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio de Interior – DACNARP–, realice un censo poblacional en la zona objeto de clarificación, en el cual identifique:

- Los miembros descendientes de los copropietarios descritos en la escritura pública N° 161 de 1897 y el folio de matrícula 060-34226, que acrediten esa calidad, en virtud de las líneas sucesorales.
- Los miembros de los Consejos Comunitarios presentes en la zona.
- El porcentaje de la población afrodescendiente en la zona.

**Sexto.- REQUERIR** al Gerente del IGAC y al Director de la Agencia Nacional de Tierras, para que en un plazo no mayor a 6 meses terminen en su totalidad el levantamiento topográfico con relleno, a fin de que sea parte del acervo probatorio dentro del expediente de clarificación de la propiedad que se llevará a cabo.

**Séptimo.- MANTENER** la medida provisional adoptada en el numeral segundo del Auto 294 del 22 de julio de 2015, hasta tanto dentro del proceso de clarificación de la propiedad se dé plena aplicación al artículo 22 del Decreto 1463 de 2013.

**Octavo.- LEVANTAR** la medida provisional adoptada en el numeral primero del Auto 294 del 22 de julio de 2015.

**Noveno.- ORDENAR** a la Superintendencia de Notariado y Registro la adopción de la medida descrita en el artículo 8 del Decreto 1465 de 2013, referente a la inscripción de la apertura del proceso de clarificación en todos aquellos folios de matrícula identificados hasta el momento por el IGAC (1081 aproximadamente), que se encuentran en conflicto con el folio inicial N° 060-34226, y en todos aquellos que identifique con posterioridad.

Para efectos del cumplimiento de dicha orden se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

- a. El levantamiento de la medida inicial (núm. 1° A-294/15), deberá haberse sólo una vez se haya emitido la resolución de apertura del proceso de clarificación de la propiedad en Arroyo Grande.
- b. La inscripción y anotación en los folios de matrícula aplicará para todos los predios identificados dentro del perímetro de Arroyo Grande; es decir, los 1081 ya identificados y los pendientes de identificación.
- c. Para fines de cumplimiento de esta medida, la Superintendencia de Notariado y Registro y las oficinas de registro deberán actuar en coordinación con la Agencia Nacional de Tierras y el IGAC. Entidades que estarán obligadas a actualizar la información cada mes, hasta que se culmine el 100% del levantamiento topográfico con relleno en la zona.

- d. La Superintendencia de Notariado y Registro y las oficinas de registro se abstendrán de crear cualquier folio de matrícula nuevo, hasta tanto no culmine el proceso de clarificación de la propiedad.

**Décimo.- ORDENAR** a la Dirección de asuntos para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio de Interior – DACNARP– a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación, para que en el marco de sus competencias y en ejercicio de sus funciones asesore y acompañe a la Comunidad Afrodescendiente de Arroyo Grande y a sus organizaciones sociales en los procesos que se llevan a cabo y que buscan fortalecer y consolidar los rasgos culturales y tradicionales que los han identificado como grupo étnico.

**Décimo primero.- ORDENAR** a la Procuraduría General de la Nación, que en cumplimiento de sus funciones constitucionales y en el marco de sus competencias, ejerza el control y seguimiento al cumplimiento de las órdenes emitidas en esta sentencia, velando en especial por la protección de los derechos de las comunidades afrodescendientes presentes en Arroyo Grande. Entre tanto se enviará una copia del expediente al juez de primera instancia.

**Décimo segundo.-** Por Secretaría General, **REMITIR** en su integridad a la Agencia Nacional de Tierras, el expediente de tutela T-4588870. El Director de esa entidad quedará con la custodia y responsabilidad del expediente, por el tiempo que estime necesario. Una vez estudiado el expediente por esa entidad, el mismo deberá ser remitido al Juez de primera instancia para su archivo, según lo dispone el Decreto 2591 de 1991.

**Décimo tercero.-** Por Secretaría General, **REMITIR** a la Agencia Nacional de Tierras, todas las solicitantes de terceros realizadas en este proceso, para que proceda según lo expuesto en este fallo.

**Décimo cuarto.-** Por Secretaría General, **LIBRAR** la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO  
Magistrado

AQUILES ARRIETA GÓMEZ  
Magistrado  
*Con salvación de voto*

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General