

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Séptima de Revisión-

SENTENCIA T-077 DE 2026

Referencia: Expediente T-11.350.547

Asunto: Acción de tutela instaurada por Adelfo Segundo Rodríguez, en representación de la Asociación de Campesinos Desplazados al Retorno, en contra de la Fiscalía General de la Nación, la Presidencia de la República, la Sociedad de Activos Especiales, la Agencia Nacional de Tierras y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Magistrado ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar

Bogotá, D.C., diez (10) de abril de dos mil veintiseis (2026)

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Paola

Andrea Meneses Mosquera y los Magistrados Miguel Polo Rosero y Jorge Enrique Ibáñez Najar, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente de las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, y 33 y siguientes del Decreto Ley 2591 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

En el trámite de revisión de la sentencia del 17 de junio de 2025, proferida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, que confirmó el fallo de primera instancia del 8 de mayo de 2025, dictado por la Sala Penal de Extinción de Dominio del Tribunal Superior de Bogotá. Estas providencias declararon la improcedencia de la acción de tutela interpuesta por el señor Adelfo Segundo Rodríguez, en representación de la Asociación de Campesinos Desplazados al Retorno (ASOCADAR), en contra de la Fiscalía General de la Nación (FGN), la Presidencia de la República, la Sociedad de Activos Especiales (SAE), la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MA).

Síntesis de la decisión

La acción de tutela. La acción de tutela, interpuesta por ASOCADAR, señala que esta asociación era la depositaria provisional de los inmuebles *El Amparo*, *El Porvenir* y *San Ignacio*, respecto de los cuales se adelanta un proceso de extinción de dominio. Estos bienes le fueron entregados por la SAE. El 19 de febrero de 2025 la Fiscalía 50 especializada en extinción de dominio, por medio de resolución de esa fecha, levantó la medida cautelar de

secuestro respecto del inmueble *El Amparo*. A partir de esa decisión, refiere que algunos hombres, en representación del señor Luis Alberto Urrego –antiguo titular de los derechos de dominio sobre los predios y sujeto procesal dentro del proceso de extinción de dominio–, entraron al predio con maquinaria para cultivar arroz. Ante esta circunstancia, el actor, como representante de ASOCADAR, solicitó que se ampararan los derechos al debido proceso, al trabajo, al territorio, al mínimo vital y a la dignidad humana, que considera infringidos con la decisión de la FGN.

Las decisiones objeto de revisión. La Sala Penal de Extinción de Dominio del Tribunal Superior de Bogotá (*a quo*) declaró improcedente la acción de tutela, al considerar que no se cumplía con el requisito de subsidiariedad. A juicio del tribunal, por medio de la tutela se pretende controvertir una decisión tomada en el curso de un proceso judicial, para lo cual hay recursos ordinarios. La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia (*ad quem*), luego de constatar que había una carencia actual de objeto por situación sobreviniente, dado que el 27 de marzo de 2025 la Fiscalía 50 especializada de extinción de dominio impuso medidas cautelares sobre el referido bien, consideró que no era necesario hacer un pronunciamiento de fondo en este asunto, por lo cual confirmó la declaración de improcedencia de la acción.

El análisis sobre la configuración del fenómeno de la carencia actual de objeto. A partir de los medios de prueba que obran en el expediente, la Sala pudo constatar que se configuraba el fenómeno de la carencia actual de objeto por hecho superado, en la medida en que la FGN, con posterioridad a la resolución que es objeto de la acción de tutela, había dictado otra resolución, por medio de la cual había revocado aquella y, en consecuencia, había ordenado el secuestro del bien inmueble *El Amparo*. A pesar de esta circunstancia, la Sala consideró necesario analizar de fondo el asunto, con el fin de avanzar en la comprensión del derecho al debido proceso y al territorio de la población campesina, prevenir violaciones futuras a las garantías de esta población de especial protección y llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la decisión adoptada por la entidad accionada.

El análisis sobre la procedencia de la acción de tutela. La Sala Séptima de Revisión comenzó su análisis por considerar la procedencia de la acción de tutela. En este orden, estableció que la acción es procedente, dado que, al no ser parte del proceso de extinción de dominio, pese a tener un interés legítimo en lo que en él se resolviese, ASOCADAR no podía interponer ningún recurso en contra de la resolución dictada por la FGN, dado que carecía de legitimidad para ello. En este sentido, no podía considerarse que se incumpliese con el requisito de subsidiariedad. A su turno, constató que los campesinos miembros de ASOCADAR son personas en condiciones de vulnerabilidad, cuyo sustento depende de la explotación de los predios que ocupaban, lo cual se afectó por la decisión adoptada por la FGN.

El análisis de fondo. Para aproximarse al fondo del asunto, valga decir, si la FGN con su providencia había vulnerado o no los derechos de la actora, la Sala dio cuenta de la caracterización, la victimización y la protección constitucional de la población campesina; de las facultades de la SAE respecto de bienes vinculados a procesos de extinción de dominio; y del derecho a un debido proceso, en particular en lo que atañe a los terceros con interés legítimo en dichos procesos. Con fundamento en estos elementos de juicio analizó el caso concreto.

En primer lugar, la Sala verificó que la accionada, al haber levantado la medida de secuestro sobre el bien *El Amparo*, por medio de la providencia judicial que es objeto de la acción de tutela, había vulnerado los derechos de la actora que, en su condición de depositaria provisional del inmueble *El Amparo*, tiene un interés legítimo en la decisión, dado que con ella se afectaba esa condición y, por ende, las actividades que los campesinos que la conforman adelantaban en el predio. Si bien la SAE sí podía intervenir en el proceso, conforme a lo previsto en los artículos 5 de la Ley 793 de 2002 y 88 de la Ley 1708 de 2014, lo cierto es que el depositario provisional del inmueble, que era la actora, no tenía esa posibilidad, razón por la cual acudió a la acción de tutela.

La providencia judicial cuestionada se fundó en lo que dijo la persona procesada en el

expediente de extinción de dominio, quien manifestó, de una parte, que la SAE había abandonado dicho predio a “*la suerte de saqueadores*” y, de otra, que la tenencia material de dicho bien era necesaria para su subsistencia. Como se pudo constatar por la propia FGN, dichos asertos no tenían fundamento probatorio, lo que llevó a revocar la providencia judicial en comento y, en consecuencia, a imponer la medida cautelar de secuestro sobre el bien. En efecto, los miembros de ASOCADAR no eran una suerte de saqueadores, sino campesinos desplazados; el predio no se había abandonado, sino que se había entregado a la actora como depositaria provisional; y, como lo demostró la SAE en el proceso de extinción de dominio, la persona procesada en el expediente de extinción de dominio tenía otros bienes para cubrir su subsistencia. Además, la providencia en mención pasó por alto que en el municipio en el que está el inmueble *El Amparo* hay serios conflictos en relación con la tierra y existe una estigmatización en contra del campesinado. Con dicha providencia se afectan los derechos de actora, que es una asociación de campesinos que ha sufrido episodios de violencia y estigmatización, a la que se puso en entredicho la posibilidad de reconstruir su identidad campesina y su tejido social.

En segundo lugar, la Sala constató que el proceso de extinción de dominio llevaba ya varios años en trámite sin que hubiese una justificación objetiva para ello, por lo que decidió compulsar copias a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá, con el fin de que investigara si la Fiscalía 50 especializada de extinción de dominio había desconocido el principio de celeridad que debe regir los procesos judiciales y había comprometido la protección oportuna de los derechos del procesado y la ASOCADAR.

1. ANTECEDENTES

Hechos y pretensiones

1. El señor Adelfo Segundo Rodríguez relata que, mediante la Resolución No. 720 del 15 de diciembre de 2023, la Sociedad de Activos Especiales (SAE) entregó los bienes inmuebles *El Amparo*, *El Porvenir* o *La Honda* y *San Ignacio* –ubicados en La Gloria, Cesar–, a la Asociación de Campesinos Desplazados al Retorno (ASOCADAR) en calidad de depositario provisional. Dichos bienes inmuebles, actualmente, son objeto de un proceso de extinción de dominio.
2. El 11 de junio de 2024, la ASOCADAR constituyó garantía de cumplimiento de las obligaciones legales y todo riesgo ante el Banco Agrario de Colombia respecto de estos tres predios por la suma de \$8.942.400.
3. Mediante Resolución No. 616 de 2024, la SAE aprobó la enajenación temprana de los predios *El Amparo*, *El Porvenir* y *San Ignacio* a la Agencia Nacional de Tierras (ANT).
4. El 21 de noviembre de 2024, la ANT visitó y emitió actas de tenencia provisional de los tres predios.
5. El 22 de noviembre de 2024, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural expidió el acta de entrega de predios, incluidos los relacionados a la ASOCADAR.
6. El 25 de febrero de 2025, el señor Edwin Álvarez Garcés, al parecer en representación del señor Luis Alberto Urrego –propietario de los predios al inicio del proceso de extinción de dominio–, ingresó junto con otros hombres desconocidos de forma violenta a los predios que tiene la ASOCADAR en destinación provisional. Con presencia de la “*fuerza pública policial de hidrocarburos*” colocaron un candado en la entrada principal y entregaron una resolución de la Fiscalía 50, Dirección Especializada de Extinción de Dominio, fechada del 19 de febrero de 2025, mediante la cual levantaba la medida cuatelar de secuestro que se

había impuesto sobre el predio *El Amparo*.

7. El 27 de febrero de 2025, otros hombres ingresaron a los predios de forma violenta con maquinaria para hacer cultivos de arroz, afirmando estar bajo las órdenes del señor Urrego.

Trámite procesal

8. **La acción de tutela.** En vista de la situación referida, el 28 de febrero de 2025, el señor Adelfo Segundo Rodríguez, representante legal de la ASOCADAR, interpuso una acción de tutela. Argumentó que la Fiscalía General de la Nación, la Presidencia de la República, la SAE, la ANT y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural habían vulnerado los derechos fundamentales de los campesinos que hacen parte de la ASOCADAR, al no permitirles ocupar los predios sobre los cuales tienen tenencia provisional y poder garantizar sus derechos a la seguridad alimentaria, al trabajo y a la vivienda.
9. También adujo que se desconocieron los derechos de la ASOCADAR a la defensa y al debido proceso, debido a que la Fiscalía 50 de la Dirección Especializada de Extinción de Dominio, dentro del radicado 110016099068-2010-10658, resolvió la orden de levantar la medida de secuestro que se había impuesto sobre *El Amparo* sin solicitar informes oficiales a la SAE sobre la administración y gestión de los predios objeto del proceso. Dicha omisión resultó en una decisión basada únicamente en la información proveída por el propietario, la cual, a juicio del actor, no concordaba con la realidad de los predios y desconoció los actos jurídicos realizados por las entidades competentes.

10. Asimismo, el actor arguyó que las entidades accionadas vulneraron el derecho de la ASOCADAR al territorio, en conexidad con una vida campesina digna, pues el Estado no está brindando las garantías necesarias para asegurar la permanencia de la ASOCADAR en los predios entregados por la SAE. Más aun, si se tiene en cuenta que el campesinado es un sujeto colectivo de especial protección constitucional, que ha sido objeto de despojos y desplazamientos forzados. Al respecto, advirtió que

“desde hace más de un año hemos trabajado arduamente para restablecer nuestra vida en El Amparo. Hemos invertido recursos económicos, esfuerzo físico y, sobre todo, una gran carga emocional en la recuperación de nuestras actividades agrícolas. Para nosotros, este predio es más que un territorio: es el símbolo de nuestra resistencia, de nuestra lucha por la dignidad y la reparación de una herida de al menos 20 años. Sin embargo, las actuales amenazas a nuestra permanencia no solo representan un nuevo episodio de despojo, sino que también profundizan nuestra sensación de vulnerabilidad y abandono institucional.”[1]

11. Adicionalmente, consideró que su derecho al trabajo se había visto afectado por la decisión de la fiscalía de levantar la medida de secuestro del bien, en tanto generaba la imposibilidad jurídica de desarrollar las actividades de siembra y recolección de alimentos, cría de animales, entre otras actividades económicas que desarrolla el campesinado. Lo anterior, atendiendo a que en la Resolución No. 720 de 2023 se estableció la necesidad de “[i]mplementar una estrategia integral para el mejoramiento de las condiciones de vida de 150 familias desplazadas en proceso de retornos y/o restitución de tierras en la Gloria -Cesar”; “[i]mplementar siete líneas productivas agropecuarias para la generación de ingresos de las familias participantes del proceso de retorno y/o restitución de tierras en La Gloria -Cesar”; “[e]stablecer un proceso de Soberanía Alimentaria para las familias desplazadas en proceso de retorno y/o restitución de tierras en la Gloria -Cesar” y “[d]esarrollar un proceso de fortalecimiento socio empresarial con las familias participantes del proceso de retorno y/o de restitución de tierras en el municipio de La Gloria Cesar.”[2]

12. Bajo el contexto descrito, el actor solicitó “[t]utelar los derechos fundamentales a la vida digna y la dignidad humana, la defensa y el debido proceso, el territorio, la especial protección constitucional al sujeto campesino y el derecho al trabajo de la comunidad campesina de ASOCADAR”, y ordenar a la Fiscalía 50 especializada de extinción de dominio revertir los efectos de la resolución que ordenó levantar la medida cautelar de secuestro del predio que ASOCADAR tiene en destinación provisional y, en consecuencia, mantener las medidas de embargo y secuestro sobre los bienes *El Amparo*, *El Porvenir* y *San Ignacio*.
13. De forma adicional, el actor arguyó que las acciones intimidatorias desplegadas por el señor Luis Alberto Urrego podían ocasionar un desplazamiento forzado de la comunidad campesina. Así las cosas, como campesinos cuyo único medio de subsistencia era la explotación de los predios, se encontraban en una situación de vulnerabilidad extrema y desprotección. Dicha situación, a su parecer, exigía decretar como medida cautelar la suspensión de los efectos de la Resolución del 19 de febrero de 2025 emitida por la Fiscalía 50 especializada de extinción de dominio, que ordenó levantar la medida de secuestro del bien inmueble rural *El Amparo*, puesto que con las acciones del señor Urrego existía un riesgo actual, inminente y urgente de que se materializara un desplazamiento forzado colectivo de 124 familias campesinas que carecían de otros medios de subsistencia, integradas por 95 mujeres, 40 niños y niñas y 9 adultos mayores. Asimismo, solicitó que se ordenara a la SAE presentar a la Fiscalía mencionada un informe respecto a la destinación provisional que se dio a los predios *El Amparo*, *El Porvenir* y *San Ignacio*.
14. **Proceso en el cual se declaró la nulidad de lo actuado.** Inicialmente, el 10 de marzo de 2025, el Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de Aguachica admitió la acción de tutela y, posteriormente, el 17 de marzo de 2025, profirió una sentencia en la que declaró improcedente la acción, puesto que no se habían agotado los medios de defensa judicial ordinarios y extraordinarios antes de acudir a la acción de tutela. No obstante, en segunda instancia, mediante decisión del 21 de abril de 2025, la Sala Quinta de Decisión Civil –Familia –Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar declaró la nulidad de todo lo actuado a partir del auto admisorio y ordenó la remisión de las diligencias al

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá. Lo expuesto, porque, conforme al artículo 1 del Decreto 333 de 2021,[3] le correspondía al superior funcional de la Fiscalía 50 especializada de extinción de dominio conocer del asunto, esto es, a la Sala de Extinción de Dominio del Tribunal Superior de Bogotá.

15. **La admisión de la acción de tutela.** Mediante auto del 24 de abril de 2025, la Sala Penal de Extinción de Dominio del Tribunal Superior de Bogotá asumió conocimiento del asunto y ordenó que: (i) por secretaría de la Sala, se notificara de su vinculación a la Fiscalía 50 especializada de extinción de dominio, a la SAE, a la Presidencia de la República, a la ANT, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Alcalde municipal de La Gloria - Cesar, y al Subsecretario de Justicia y Convivencia de La Gloria - Cesar; (ii) se les corriera traslado de la demanda y sus anexos; (iii) se les confiriera un día para el ejercicio del derecho de contradicción; y (iv) se fijara aviso del asunto, convocando a los interesados en el expediente para que, si lo estimaban conveniente, en el mismo lapso, intervinieran en procura de sus derechos.
16. De otra parte, consideró que la petición de medida cautelar no cumplía con las previsiones del artículo 7 del Decreto 2591 de 1991, pues lo pretendido preventivamente se confundía con el fondo de la demanda. Aunado a lo anterior, no se había sustentado ni se demostraba una urgencia manifiesta en torno a precaver un perjuicio cierto e inminente.
17. **Respuesta de la SAE.** La directora de asuntos misionales de la entidad contestó que no se podía predicar una vulneración de derechos fundamentales de parte de la SAE, en la medida en que, en su calidad de administradora, no ostentaba la calidad de parte dentro del proceso extintivo y actuaba en el marco de la figura de destinación provisional. Insistió en que no tenía injerencia alguna en las decisiones adoptadas por las autoridades judiciales. Sin embargo, le solicitó al *a quo* analizar el levantamiento de la medida cautelar de secuestro decretada por la Fiscalía 50 especializada de extinción de dominio.

18. De otra parte, aunque no estaban probados los presuntos actos violentos cometidos por el señor Urrego, solicitó que se requiriera a la autoridad competente, con el fin de iniciar la correspondiente investigación sobre tales conductas, las cuales habrían puesto en riesgo a la comunidad. Agregó que, mediante Resolución de 11 de julio de 2012, los inmuebles en cuestión fueron puestos a disposición de la extinta Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) por la Fiscalía 50 Especializada de Extinción, conforme al acta de secuestro de 9 de agosto de 2012. En consecuencia, la SAE asumió la administración de los bienes, y con fundamento en la figura de la destinación provisional, se considera legítima la tenencia por parte de la asociación.
19. Asimismo, resaltó que la ASOCADAR ostenta la calidad de sujeto de especial protección constitucional y cuestionó el levantamiento de la medida cautelar que afectó a la organización campesina. Por ello, solicitó al juez constitucional que valorara las razones que motivaron la decisión. Más aún, teniendo en cuenta que el señor Luis Alberto Urrego Contreras era propietario de otro inmueble de alto avalúo y de gran extensión, lo que permitía inferir que tenía la capacidad económica suficiente para garantizar su subsistencia.
20. **La respuesta de la Fiscalía 50 especializada de extinción de dominio.** La fiscalía señaló que el 11 de julio de 2012 inició la acción de extinción de dominio, afectando los inmuebles *El Amparo*, *El Porvenir* y *San Ignacio* con medidas cautelares de embargo, secuestro y suspensión del poder dispositivo, los cuales fueron puestos a disposición de la SAE en su calidad de secuestre. En el momento, el proceso se encontraba en etapa probatoria. Una vez culminada esta etapa, se decidiría sobre la situación jurídica de los predios.
21. Advirtió que, mediante la Resolución del 19 de febrero de 2025, ordenó el levantamiento de la medida de secuestro que reposaba sobre *El Amparo*, dejando aún vigentes el embargo y la suspensión del poder dispositivo. Lo anterior, porque el propietario alegó una grave afectación de sus derechos fundamentales y los de su núcleo familiar.

Posteriormente, la SAE solicitó la revocatoria del pronunciamiento y la entidad acogió la petición. Por ello, el 27 de marzo de 2025 impuso nuevamente la medida de secuestro de manera provisional. En atención a lo anterior, la fiscalía precisó que corresponde a la SAE informar sobre los aspectos relacionados con dicha medida, en virtud de las funciones legalmente asignadas.

22. **La respuesta de la Dirección Especializada de Extinción de Dominio.** Solicitó su desvinculación, al no haber una relación de causalidad entre la pretendida vulneración de derechos fundamentales con la entidad. A su juicio, la entidad que debía responder por los hechos alegados era la SAE.
23. **La respuesta de la ANT.** La entidad explicó que, conforme a la situación jurídica de los predios, estos se encontraban bajo la administración de la SAE y, en noviembre de 2024, se adelantó una jornada de caracterización como paso previo a su transferencia a la ANT, con miras a adjudicar los predios definitivamente a las familias asociadas a la ASOCADAR.
24. La agencia informó también que la Dirección de Acceso a Tierras señaló que los tres inmuebles se encontraban en proceso de extinción de dominio y registraban medidas cautelares. A pesar de lo anterior, la SAE había dispuesto su destinación provisional en favor de la ASOCADAR mediante Resolución No. 720 del 15 de diciembre de 2023, y autorizó su enajenación temprana con la Resolución No. 616 de 31 de julio de 2024, actos administrativos que, hasta la fecha, no habían sido objeto de revocatoria o anulación.
25. Con base en lo anterior, el 21 de noviembre de 2024 se entregó de forma anticipada los inmuebles, como resultado del proceso de caracterización social. En la misma fecha, la ANT suscribió acta de entrega provisional a título de tenencia a la asociación beneficiaria. En consecuencia, los predios se encontraban en trámite de compraventa por enajenación temprana mediante la suscripción de promesa de compraventa del 27 de

diciembre de 2024, conforme a lo dispuesto en el literal B del numeral 2 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023. Posteriormente, el 2 de marzo de 2025 se otorgó escritura pública de transferencia de derecho real de dominio sobre los predios en la Notaría Única del Municipio de La Gloria.

26. Por último, solicitó su desvinculación, al no configurarse legitimación en la causa por pasiva.

27. **La respuesta del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.** El apoderado del ministerio adujo que, conforme a los hechos expuestos, no había existido acción u omisión alguna de parte de la entidad que hubiese sido probada por la parte actora. Por lo tanto, solicitó su desvinculación, al no configurarse legitimación en la causa por pasiva.

28. **La respuesta de la Presidencia de la República.** Explicó que carece de competencia para intervenir en las decisiones adoptadas por la Fiscalía 50 especializada de extinción de dominio, en tanto esta goza de autonomía e independencia. Además, la ASOCADAR podía atacar la resolución cuestionada ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Por lo anterior, solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela y ser desvinculada, pues no había vulnerado los derechos fundamentales de la parte actora.

29. **Respuesta del Ministerio de Justicia y del Derecho.[4]** Explicó que, conforme a las disposiciones de la Ley 1708 de 2014, modificada por la Ley 1849 de 2017, le correspondía a aquella cartera participar como interviniente en los procesos de extinción de dominio, en términos del artículo 32 de esa normativa.[5] Esta intervención no implica facultad decisoria ni injerencia alguna en las decisiones emitidas por los funcionarios competentes, como en ese caso, la Fiscalía 50 especializada de extinción de dominio. Por el contrario, la intervención se limita a defender el interés jurídico de la Nación y representación del ente responsable de la administración de los bienes afectados en el

curso del procedimiento.

30. En vista de este escenario, la entidad advirtió que no le correspondía definir la situación jurídica de los bienes afectados en los trámites de extinción de dominio, ya que, por mandato legal, aquella facultad estaba en cabeza de la Fiscalía 50 especializada de extinción de dominio. Por consiguiente, solicitó *“hacer el test de proporcionalidad necesario para determinar la constitucionalidad o no de la resolución del 19 de febrero de 2015 (sic) proferida por la Fiscalía No 50 Especializada de Extinción del Derecho del Dominio de Bogotá, y así determinar si le concede el amparo o no a la parte accionante en su pretensión número uno.”***[6]**
31. **La sentencia de primera instancia.** Mediante providencia del 8 de mayo de 2025, la Sala Penal de Extinción de Dominio del Tribunal Superior de Bogotá declaró la improcedencia de la acción de tutela. Esto, en la medida en que se pretendía controvertir decisiones tomadas dentro de procesos judiciales en curso y la tutela no constituía un mecanismo alternativo o paralelo para resolver problemas jurídicos que debían ser resueltos al interior del trámite ordinario. Adicionalmente no se constató la posibilidad de que acaeciera un perjuicio irremediable. Por consiguiente, la acción de tutela no cumplía con el requisito de subsidiariedad.
32. Con todo, la Sala advirtió que de la acción de amparo se desprendía la concurrencia de posibles delitos relacionados con los hechos violentos descritos. Por lo tanto, por secretaría, ordenó la remisión de las copias correspondientes a la Fiscalía General de la Nación y a la Policía Nacional para que ejercieran la función constitucional de garantizar la seguridad, la tranquilidad y la prevención del delito.
33. **La impugnación presentada por la ASOCADAR.** El señor Adelfo Rodríguez, como representante legal de la ASOCADAR, presentó escrito de impugnación. Primero, advirtió

que la asociación no era parte dentro del proceso judicial adelantado por la Fiscalía 50 especializada de extinción de dominio. De este modo, insistir en agotar mecanismos judiciales ordinarios, sin evaluar *“la realidad urgente y desgarradora de estas comunidades desplazadas”* no sólo desconocía la jurisprudencia constitucional, sino que, además, contribuía a la repetición de un ciclo histórico de despojo, desesperanza y abandono institucional.

34. Bajo aquel contexto, el actor argumentó que debía darse por cumplido el requisito de subsidiariedad, dadas las circunstancias excepcionales de vulnerabilidad y el riesgo inminente e irremediable ante el cual estaba expuesta la ASOCADAR. La acción de tutela, lejos de ser improcedente, era una necesidad impostergable para frenar el *“desastre social y humano que se avecina[ba] con el eventual desalojo, que amenaza[ba] con destruir el frágil tejido social que [habían] logrado reconstruir con enormes esfuerzos, sacrificios y con la expectativa legítima que el Estado [les había] otorgado.”***[7]** Por lo anterior, consideró urgente que el *ad quem* reconociera la tutela como el único medio efectivo para proteger sus derechos a la vida, la dignidad y el mínimo vital.
35. Específicamente, argumentó que la ASOCADAR se componía de campesinos víctimas del conflicto armado interno, varios de ellos adultos mayores o niños, niñas y adolescentes que requerían de una atención adecuada y pronta en materia de acceso a tierras y educación.
36. Por otro lado, insistió en que existía una cadena de corresponsabilidades en cabeza de varias entidades estatales. Además de las actuaciones realizadas por la Fiscalía 50 especializada de extinción de dominio, luego de la promesa de compraventa y su correspondiente escrituración realizada por la SAE a favor de la ANT, quedaba pendiente la adjudicación con titulación a nombre de la asociación. Esto, a juicio del actor, exponía a la ASOCADAR a un nuevo desplazamiento, dejando latente el riesgo de ser desalojados y que sus derechos de tenencia y enajenación temprana fueran transgredidos. Esta situación se agravaba si se tenía en cuenta que el Municipio de La Gloria estaba ubicado

en un contexto de violencia y colindaba con el Catatumbo y Aguachica.

37. Con base en lo anterior, solicitó que se revocara la providencia de primera instancia. De forma adicional, pidió ordenarle a la ANT y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que informaran los avances del proceso de adjudicación, y qué fases y requisitos hacían falta agotar. Finalmente, solicitó no desvincular a ninguna de las entidades inicialmente vinculadas al proceso judicial.
38. **La sentencia de segunda instancia.** El 17 de junio de 2025, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia decidió “*CONFIRMAR el fallo impugnado.*”**[8]** Ello, puesto que, con Resolución del 27 de marzo de 2025, la Fiscalía 50 especializada de extinción de dominio impuso medidas cautelares sobre los bienes de la administración demandante. En ese orden de ideas, la pretensión de dejar sin efectos tal resolución quedaba sin sustento, pues antes de que el juez constitucional emitiera un pronunciamiento frente a los descontentos enunciados, el accionado cumplió con lo pretendido, sin que mediara una orden judicial en tal sentido. Por consiguiente, había acaecido una carencia actual de objeto.
39. Conforme a lo anterior, ordenarle a la Fiscalía accionada que le solicitara a la SAE un informe o que cumpliera con las obligaciones consignadas en la Resolución 720 de 2023, equivaldría a invadir un campo de acción que el juez de tutela no podía ocupar.
40. Ahora bien, precisó que la parte actora no necesariamente debía ventilar sus pretensiones dentro del proceso judicial de extinción de dominio, sino que debía hacerlo en el escenario ante el cual se contrajeron las obligaciones con la SAE.
41. Finalmente, la solicitud de que se ordenara a la ANT y al Ministerio de Agricultura y

Desarrollo Rural que emitieran un informe sobre el avance del proceso de adjudicación de *El Amparo, El Porvenir y San Ignacio* constituía un hecho nuevo respecto del cual las autoridades y convocados no habían tenido la oportunidad de pronunciarse. Por lo tanto, en aquella instancia no podía analizarse la petición, máxime cuando no se sabía si la ASOCADAR había acudido a las entidades directamente de manera previa.

42. **La selección del caso por la Corte Constitucional.** El asunto llegó a la Corte Constitucional en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991.[9] Por medio de Auto del 31 de octubre de 2025, la Sala de Selección de Tutelas No. 10 de esta Corporación lo seleccionó para revisión, conforme a los criterios de “*necesidad de pronunciarse sobre una determinada línea jurisprudencial*” y “*necesidad de materializar un enfoque diferencial*.”[10] El referido auto fue notificado el 18 de noviembre de 2025 y fue remitido al despacho del magistrado ponente ese mismo día.[11]

43. **Actuaciones en sede de revisión. Decreto oficioso de pruebas.** Mediante Auto del 15 de diciembre de 2025, el magistrado sustanciador, de oficio, decretó la práctica de pruebas, con el fin de contar con mayores elementos de juicio para tomar una decisión. En esa medida, indagó sobre (i) el estado actual de las familias campesinas que hacen parte de la ASOCADAR, que ocupan los predios *El Amparo, El Porvenir y San Ignacio*; (ii) el proceso de extinción de dominio que se sigue ante la Fiscalía 50 especializada de extinción de dominio y, en particular, a las decisiones adoptadas en relación con dichos predios; (iii) las actuaciones surtidas por la SAE en relación con estos predios y, en particular, lo relacionado con la autorización de su enajenación temprana; (iv) las actuaciones adelantadas por la ANT en relación con estos predios; (v) la existencia o no de alertas tempranas respecto de la zona en la cual se encuentran ubicados tales predios.

44. **La respuesta de la ANT.** La entidad respondió que los predios *El Amparo, El Porvenir y San Ignacio* ya ingresaron al Fondo de Tierra mediante memorando 202540000560793 del 5 de diciembre de 2025 y se encuentran en proceso de adjudicación por parte de la Subdirección de Zonas Focalizadas. Advirtió que estos predios

se encuentran en proceso de extinción de dominio, con base en el registro de medida cautelar de la Fiscalía 50 especializada en extinción de dominio. Adicionalmente, de conformidad con el artículo 94 de la Ley 1708 de 2014, la SAE procedió a realizar una destinación provisional de aquellos predios a la asociación ASOCADAR, mediante Resolución No. 720 del 15 de diciembre de 2023. De igual manera, expresó que obra el registro de la autorización de enajenación temprana, en el cual se inscribió la Resolución No. 616 del 31 de julio de 2024, expedida por la SAE.

45. Por otro lado, informó que la SAE suscribió acta de recepción y/o entrega de inmuebles el 21 de noviembre de 2024, mediante la cual realizó la entrega anticipada real y material de los bienes inmuebles a la ANT, luego de las visitas realizadas el 12 y 13 de noviembre de 2024. En estas, se acompañó la caracterización social de aproximadamente 116 núcleos familiares que habitan o hacen uso de los predios. Las personas ocupantes hacen parte de la organización ASOCADAR. En el momento de la visita se constató que el inmueble está siendo utilizado para ganadería bovina y cultivos agrícolas como plátano, yuca, arroz, maíz, entre otros. Además, varias familias han construido viviendas en madera para habitar el predio.
46. Así las cosas, el 21 de noviembre de 2024, la ANT suscribió acta de entrega provisional a título de tenencia de los predios anteriormente mencionados a la ASOCADAR, quienes cumplen con los requisitos establecidos en el Decreto Ley 902 del 2017 para ser Sujetos de Ordenamiento. En ese sentido, el predio se encuentra en trámite de compraventa por enajenación temprana mediante la suscripción de promesa de compraventa del 27 de diciembre de 2024, entre la SAE y la ANT, de conformidad con lo señalado en el literal B, numeral 2 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023.
47. Por consiguiente, la SAE y la ANT suscribieron las escrituras públicas No. 56, 57 y 58 del 2 de Marzo de 2025 de la Notaría Única de La Gloria, mediante la cual se realiza la transferencia del derecho real de dominio de los predios antes identificados en favor de la ANT. Posteriormente, se tramitó el pago de los predios, con el fin de remitir al Fondo de

Tierras los predios para continuar con su adjudicación.

48. En suma, el derecho real de dominio de *El Amparo*, *El Porvenir* y *San Ignacio* se encuentra en cabeza de la ANT, en el Fondo de Tierras de Reforma Rural Integral, donde se inició el trámite administrativo para concluir con la adjudicación de los predios citados con anterioridad en favor de los potenciales beneficiarios, que para el caso es la asociación ASOCADAR.
49. **Respuesta de la SAE.** Para la entidad, el tutelante no fundamentó de manera expresa la interposición del recurso en la existencia de un perjuicio irremediable, ni explicó en qué consiste tal perjuicio. Por lo tanto, consideró que la acción de tutela no cumple con el requisito de subsidiariedad.
50. De otro lado, recordó que, conforme al artículo 92 de la Ley 1708 de 2014, la SAE debe adoptar alguno de los siguientes mecanismos en cumplimiento de las funciones de administración de los bienes: (i) enajenación; (ii) contratación; (iii) destinación provisional; (iv) depósito provisional; (v) destrucción o chatarrización y, donación a otras entidades públicas. Con base en estas facultades, otorgó destinación provisional a la ASOCADAR. Posteriormente, bajo una de las causales previstas en el artículo 93 de la Ley 1708 de 2014, enajenó de manera temprana los predios a aquella asociación, mediante la Resolución No. 616 de 2024. Finalmente, el 21 de marzo de 2025 transfirió el derecho real de dominio de los inmuebles a favor del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco), como paso previo a la venta de la ANT. Luego, el 15 de abril de 2025, el Frisco formalizó la venta a la ANT mediante escrituras públicas.
51. **Respuesta de Adelfo Segundo Rodríguez.** El representante legal de la ASOCADAR informó que las familias campesinas de la asociación aún permanecen en los predios *El Amparo*, *El Porvenir* y *San Ignacio*. No obstante, la realidad cotidiana se aleja de las

expectativas públicas que el Estado les prometió. Hubo entrega de los bienes inmuebles y pronunciamientos estatales sobre adjudicación y proyectos productivos, pero aún no tienen derecho real de dominio sobre los bienes inmuebles.

52. Advierte que su sostenibilidad agrícola y ganadera es débil. A menudo, la capacidad productiva depende de los escasos recursos familiares y préstamos contraídos con prestamistas e intermediarios. Por ende, cualquier hecho violento o pérdida de cosecha es una amenaza a la alimentación de las familias. Adicionalmente, la mayoría de las parcelas no cuentan con servicios públicos domiciliarios, no existen sistemas de riego instalados; faltan máquinas agrícolas, como tractores, motoniveladoras y otros implementos, y los caminos de acceso son intransitables en época de lluvia. La falta de infraestructura, dice el actor, limita la capacidad de producción tanto en cantidad como en calidad, y amenaza la seguridad alimentaria de los campesinos.

53. El daño producido por los ingresos violentos de terceros ha erosionado más aún aquella capacidad de reproducción material. Expresa que *“aunque algunas medidas administrativas se restablecieron, lo ocurrido ya minó existencias, ahorros y la confianza que nos permite invertir para la siguiente temporada. En consecuencia, nuestra inseguridad no es solo jurídica -la incertidumbre sobre la adjudicación definitiva y la titularidad registral- sino alimentaria y productiva: hoy producir alimentos suficientes y protegerlos frente a choques externos es una lucha diaria que corre el riesgo de perderse si no se garantizan medidas efectivas de protección y apoyo, como nos sucedió en el mes de diciembre del 2024 que por efecto de la época de lluvias perdimos todo lo invertido.”***[12]**

54. De otro lado, afirma que el proceso de adjudicación de los predios se encuentra en una fase avanzada, pero sin certeza jurídica. Existen actos de destinación provisional, promesa de compraventa y escrituras entre la SAE y la ANT. Además, el dominio se encuentra a nombre de la ANT según los folios registrales, y se adelantan trámites de actualización catastral y pago para incorporar los predios al Fondo de Tierras, en el marco del artículo

61 literal b, numeral 2 de la Ley 2294 de 2023 y del Decreto 1322 de 2024 respecto del proyecto productivo del 02-05-2025. No obstante, el actor arguye que dicha culminación depende de trámites administrativos que requieren estabilidad y protección frente a nuevos actos que puedan revertir la situación.

55. El tutelante insiste en que la tenencia debe entenderse como una posesión cualificada y protegida, derivada de actos administrativos válidos y de una política pública de acceso a la tierra, y no como una simple situación fáctica desprovista de respaldo jurídico. Desde esta perspectiva, se ha afectado la enajenación temprana y su finalidad protectora, por tres factores concurrentes. *“En primer lugar, por la presión ejercida por el investigado dentro del proceso de extinción de dominio, quien, aprovechando el levantamiento temporal de la medida cautelar, promovió actuaciones de hecho dirigidas a recuperar el control material del predio, desconociendo la destinación estatal ya definida. En segundo lugar, por la reacción tardía y desarticulada de las instituciones competentes, que no actuaron de manera oportuna ni coordinada para evitar los ingresos violentos ni para proteger de forma efectiva a las familias campesinas durante el periodo crítico. Y, en tercer lugar, por el contexto estructural de conflicto armado interno que persiste en la zona de ubicación de los predios, el cual exacerba los riesgos, incrementa la capacidad de intimidación de terceros y limita las posibilidades reales de protección inmediata.”***[13]** Por consiguiente, la eficacia de la enajenación temprana se ha visto debilitada.

56. Debido a esta situación, algunas familias han abandonado los predios de forma intermitente, pues la ausencia de garantías claras ha llevado a que deban contener o suspender inversiones básicas. Esto, puesto que arriesgar los escasos recursos disponibles o endeudarse nuevamente se ha vuelto una apuesta insostenible.

57. A ello se suma una profundización de la pérdida de confianza legítima en las autoridades competentes. Las decisiones contradictorias, las respuestas tardías y la falta de una presencia institucional efectiva en el territorio han generado la percepción -razonable y fundada- de que las promesas estatales pueden revertirse sin previo aviso. Esta erosión de

la confianza no solo afecta la planeación productiva, sino que debilita la cohesión comunitaria y la disposición a asumir nuevos compromisos económicos o sociales en el predio. El proyecto campesino de ASOCADAR se mantiene, pero su sostenibilidad se ve comprometida mientras persista la falta de garantías efectivas que permitan a las familias permanecer sin miedo, invertir sin riesgo extremo y reconstruir su vida en el territorio con dignidad.

58. En suma, *“para ASOCADAR: tras tres décadas desde el desplazamiento de 1996, es esperable que muchas familias hayan sufrido (en diversa intensidad) desarraigo, pérdida de activos, ruptura de redes y de continuidad productiva, así como la necesidad de emplearse fuera del campo. Eso puede traducirse en movilidad forzada “por goteo” (salidas temporales para conseguir ingresos, estudiar, atender salud, etc.), aun cuando exista voluntad de permanencia y retorno.”***[14]**

59. **Respuesta de la Defensoría del Pueblo.** La entidad remitió las alertas tempranas que ha emitido en relación con el Municipio de La Gloria, Cesar, desde 2019. En la alerta temprana 035 de 2019, aquel municipio presentaba un nivel de riesgo medio en el marco de la confrontación armada puedan incidir en el ejercicio del derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y/o delitos contra los mecanismos de participación democrática.

60. En la alerta temprana 019 del 2023, advirtió sobre los riesgos que afectaban las labores de personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales, sus organizaciones y colectivos. A este respecto, el Municipio de La Gloria presentaba un riesgo de nivel extremo.

61. En la alerta temprana 030 de 2023, emitida en el marco de las elecciones regionales, advirtió sobre la posible comisión de conductas que vulneraban los derechos a la vida, a la

libertad, a la integridad y seguridad personal, de parte de grupos armados al margen de la ley. La Gloria presentaba un riesgo extremo.

62. En la alerta temprana de inminencia 035 de 2023, la Defensoría identificó un riesgo alto e inminente para las comunidades rurales y urbanas de los Municipios de Pelaya y La Gloria, a partir de tres factores: (i) presencia y disputa entre grupos armados ilegales; (ii) conflictos sociales por la tierra, susceptibles de ser instrumentalizados por estos grupos; (iii) convergencia de corredores estratégicos entre el Catatumbo, sur de Bolívar, el Magdalena medio y el Caribe, usados para movilidad de armas, secuestrados, drogas, insumo y personal armado. Aunque la Defensoría emitió una serie de recomendaciones a los Municipios de La Pelaya y La Gloria, el 23 de diciembre de 2025, se presentó el informe de seguimiento de esta alerta temprana y se verificó que el riesgo, de hecho, había aumentado, por lo cual, la respuesta institucional había sido insuficiente.
63. Finalmente, mediante la alerta temprana 013 de 2025, la Defensoría encontró riesgos derivados de las dinámicas de hegemonía, consolidación, coexistencia y disputa territorial de los grupos armados al margen de la ley que podían afectar los derechos a la vida, a la libertad, a la integridad física y a la seguridad personal en el marco de las elecciones de 2025 y 2026.
64. **Auto de requerimiento y vinculación.** Ante la falta de respuesta de la Fiscalía 50 especializada de extinción de dominio, el magistrado sustanciador emitió un auto de requerimiento el 21 de enero de 2026. Adicionalmente, vinculó al señor Luis Alberto Urrego al trámite de tutela, en tanto la controversia giraba en torno a la tenencia de los bienes inmuebles de los cuales había sido propietario. Por lo tanto, era un tercero con interés dentro del proceso.
65. **Respuesta de la Fiscalía 50 especializada de extinción de dominio.** La fiscalía

accionada remitió la prueba mediante la cual notificó al señor Urrego del proceso de tutela que se estaba adelantando.[15]

66. También describió que, por medio de Resolución del 11 de julio de 2012, la Fiscalía 50 adscrita a la Unidad Nacional para la Extinción del Derecho de Dominio y contra el Lavado de Activos, dentro del proceso de extinción del derecho de dominio radicado 10658, impuso medidas cautelares de embargo, secuestro y suspensión del poder dispositivo sobre los bienes inmuebles *El Amparo, El Porvenir y San Ignacio*. Posteriormente, el 19 de febrero de 2025, levantó la medida de secuestro que reposaba sobre *El Amparo*. La decisión fue notificada por estado el 20 de febrero de 2025 y no se interpuso ningún recurso en contra de la decisión.
67. Sin embargo, la resolución fue remitida el 4 de marzo siguiente a la SAE. A su turno, el 21 de marzo de 2025, la SAE solicitó revocar la resolución del 19 de febrero de 2025; para sustentar la solicitud adjuntó la consulta del estado jurídico de los predios y la resolución No. 616 del 31 de julio de 2024, mediante la cual había autorizado la enajenación temprana de los predios a favor de la ANT. Asimismo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural solicitó la revocatoria de dicha decisión bajo los mismos argumentos. Seguidamente, el 25 de marzo de 2025, la SAE remitió a la Fiscalía 50 especializada de extinción de dominio la resolución No. 127 del 21 de marzo de 2025, mediante la cual ordenó la transferencia de dominio de un activo a favor del Frisco, en virtud del mecanismo de enajenación temprana.
68. El 27 de marzo de 2025, la Fiscalía 50 especializada de extinción de dominio decidió *“REVOCAR la decisión proferida por este Despacho Fiscal el 19 de febrero de 2025, mediante la cual se había levantado la medida de secuestro provisionalmente, dejando incólume la (sic) embargo, secuestro, conforme a las razones esgrimidas en las consideraciones de esta decisión.”***[16]**

69. Contra tal decisión, el señor Luis Alberto Urrego, mediante apoderado, interpuso recurso de reposición y apelación, los cuales se encuentran en curso, debido, entre otros asuntos, al cambio de titular de despacho y el empalme que dicho cambio implica.
70. Finalmente, informó que la ASOCADAR no funge como parte o tercero dentro del trámite de extinción de dominio. En su lugar, la SAE interviene en el proceso, conforme al parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 793 de 2002.[17]

1. CONSIDERACIONES

Competencia

71. La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar y decidir sobre la acción de tutela de la referencia, con arreglo a lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991, y en cumplimiento de lo resuelto por la Sala de Selección de Tutelas Número Diez, en Auto del 31 de octubre de 2025.

Delimitación del asunto objeto de análisis

72. El presente asunto gira en torno a la tenencia del predio *El Amparo*, ubicado en La Gloria,

Cesar. La SAE, mediante Resolución No.720 de 2023, asignó en destinación provisional los predios *El Amparo*, *El Porvenir* y *San Ignacio*. Posteriormente, mediante la Resolución No.616 de 2024, aprobó la enajenación temprana de aquellos bienes inmuebles a favor de la ANT. Por lo tanto, actualmente, el titular de dominio incompleto es la ANT, pues está condicionado al resultado del proceso de extinción de dominio, y la ASOCADAR es el destinatario provisional; es decir, según lo establecido en el artículo 96 de la Ley 1708 de 2014,[18] los bienes inmuebles podrán ser destinados definitivamente a esta persona jurídica, una vez sea declarada la extinción de dominio.

73. A pesar del escenario descrito, la Fiscalía 50 especializada de extinción de dominio levantó la medida cautelar de secuestro que reposaba sobre el predio *El Amparo*, ocasionando una situación jurídica incierta. En efecto, quien era propietario de los bienes inmuebles ingresó violentamente al predio *El Amparo* y ejerció actos de señor y dueño.
74. No obstante, la Fiscalía 50 especializada de extinción de dominio expidió resolución dictada el 27 de marzo de 2025, en la cual impuso nuevamente la medida cautelar de secuestro sobre el bien *El Amparo*. Por consiguiente, antes de analizar la acción de tutela, la Sala de Revisión verificará si en el presente caso acaeció una carencia actual de objeto

Cuestión previa: Análisis sobre la configuración de la carencia actual de objeto

75. Antes de formular un eventual problema jurídico de fondo, en este caso es necesario que la Sala Séptima de Revisión constate la posible configuración de una carencia actual de objeto por hecho superado. Esto, en razón a que la entidad accionada, mediante decisión del 27 de marzo de 2025, impuso de nuevo una medida cautelar de secuestro sobre el bien inmueble *El Amparo*, luego de que la SAE solicitará la revocatoria de la

resolución del 19 de febrero de ese mismo año.

76. A propósito de lo anterior, esta Corte ha sostenido que, en ocasiones, existen eventos en los que las circunstancias que originaron la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales pueden desaparecer o se modifican las causas que fundamentaron la solicitud de tutela, lo que hace que esta pierda su razón de ser como mecanismo inmediato de protección.[19] Por lo tanto, ante la configuración de este fenómeno, el juez queda imposibilitado para emitir alguna orden dirigida a proteger los derechos fundamentales que en un principio se consideraron vulnerados o amenazados.[20] En especial, si se tiene en cuenta que la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que “(...) *el juez de tutela no ha sido concebido como un órgano consultivo que emite conceptos o decisiones inocuas una vez ha dejado de existir el objeto jurídico, sobre escenarios hipotéticos, consumados o ya superados (...)*”.[21]

77. Esta situación se ha entendido como un fenómeno procesal denominado *la carencia actual de objeto* que se configura porque “*la acción de tutela tiene por objeto la protección efectiva y cierta del derecho presuntamente violado o amenazado, lo cual justifica la necesidad de una decisión, positiva o negativa, por parte del juez. Pero, si luego de acudir a la autoridad judicial, la situación ha sido superada o resuelta de alguna forma, no tendría sentido un pronunciamiento, puesto que ‘la posible orden que impartiera el juez caería en el vacío.’*”[22]

78. Este fenómeno se presenta en los eventos en que hay lugar a un daño consumado, un hecho superado o el acaecimiento de una situación sobreviniente.

79. El *hecho superado* se configura cuando aquello que buscaba la persona a través de la acción de tutela se cumple antes del pronunciamiento del juez y como consecuencia de una actuación voluntaria de la persona o entidad accionada. Esta situación puede ocurrir

hasta antes del fallo de revisión de la Corte, pero para su declaración el juez debe verificar que (i) en efecto se hayan cumplido por completo las pretensiones de la acción de tutela y (ii) que la entidad accionada haya actuado de manera voluntaria.[23]

80. El *daño consumado* tiene lugar cuando, a raíz de la falta de garantía del derecho amenazado, se ocasiona o consume el daño que se buscaba evitar con la orden del juez de tutela.

81. Finalmente, el *hecho sobreviniente* comprende aquellos eventos que no se enmarcan en los conceptos tradicionales de hecho superado y daño consumado. A manera de ilustración, esta Corte ha ejemplificado este tipo de carencia actual de objeto cuando (i) el actor asume una carga que no le correspondía para superar la situación vulneradora; (ii) un tercero -distinto al actor y a la entidad accionada- logra que la pretensión se satisfaga en lo fundamental; (iii) es imposible proferir orden alguna por razones no atribuibles a la entidad accionada; o (iv) el actor simplemente pierde interés en el objeto original de la *litis*. [24]

82. Sin perjuicio de lo anterior, esta Corporación ha señalado que, pese a la declaratoria de la carencia actual de objeto, el juez puede emitir un pronunciamiento de fondo o tomar medidas adicionales, dadas las particularidades del caso. Este tipo de decisiones son perentorias cuando se presenta un daño consumado, mientras que son optativas cuando acontece un hecho superado o una situación sobreviniente. Además, se adoptan por motivos que superan el caso concreto, por ejemplo, para: “(i) avanzar en la comprensión de un derecho fundamental; (ii) llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de los hechos que motivaron la tutela y tomar medidas que prevengan una violación futura; (iii) advertir la inconveniencia de su repetición, so pena de las sanciones pertinentes; (iv) corregir las decisiones de instancia; o, incluso, (v) adelantar un ejercicio de pedagogía constitucional.” [25]

83. A partir de los medios de prueba que obran en el expediente, la Sala constata que la providencia judicial objeto de la acción de tutela cesó en sus efectos, al ser revocada por la FGN por medio de la resolución dictada el 27 de marzo de 2025, en la cual, además, se impuso nuevamente la medida cautelar de secuestro sobre el bien *El Amparo*.**[26]** En esta medida, la pretendida vulneración de los derechos fundamentales ya cesó, por lo que se está ante una carencia actual de objeto.
84. La Sala debe destacar que la decisión de la FGN se produjo antes de que se hubiera proferido la sentencia de tutela de primera instancia, lo cual acaeció el 8 de mayo de 2025 y que, por tanto, ella no se dictó en cumplimiento de una orden impartida por un juez de tutela. La decisión de la FGN obedeció al recurso presentado por la SAE en contra de la providencia judicial que es objeto de la acción de tutela. Ante ello, se constata que la carencia actual de objeto se produce por un hecho superado. En vista de la anterior circunstancia, la Sala revocará las decisiones judiciales objeto de revisión y, en su lugar, declarará la carencia actual de objeto por hecho superado.
85. No obstante, la Sala de Revisión observa que la FGN, actuando como entidad jurisdiccional con fundamento en el artículo 4 de la Ley 793 de 2002,**[27]** decretó medidas cautelares, para luego afectar los derechos fundamentales de una población de especial protección constitucional, al levantar una de aquellas medidas. En ese sentido, la Sala analizará de fondo la acción de tutela que se interpuso en contra de una providencia judicial, pues la entidad accionada ejerció actuaciones jurisdiccionales. Lo anterior, con el fin de avanzar en la comprensión del derecho al debido proceso y al territorio de la población campesina, prevenir violaciones futuras a las garantías de esta población de especial protección y llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la decisión adoptada por la FGN. En otras palabras, el presente caso pone en evidencia, de una parte, la necesidad de pronunciarse sobre una determinada línea jurisprudencial y, de otra, la necesidad de materializar un enfoque diferencial.

Análisis de procedibilidad de la acción de tutela

86. Como se explicó previamente, las pretensiones de la ASOCADAR se dirigen en contra de una providencia judicial, a saber, la decisión adoptada por la Fiscalía No.50 Especializada de Extinción de Dominio, como entidad perteneciente a la Rama Judicial.[28] Por lo tanto, la Sala aplicará la metodología de la acción de tutela en contra de providencias judiciales para estudiar la procedencia del recurso. A continuación, la Sala realizará el estudio correspondiente:

87. ***Requisitos generales de la procedencia de la tutela contra providencias judiciales.*** Esta Corte ha precisado los siguientes requisitos generales de procedencia de la tutela en contra de providencias judiciales:[29]

1. *a) Legitimidad por activa y por pasiva:* la acción de tutela debe ser presentada por quien considera que sus derechos fundamentales han sido amenazados o vulnerados, contra la entidad responsable de tal transgression y que esté en capacidad de corregir la situación;
1. *b) Relevancia constitucional:* el juez de tutela solo puede resolver controversias de índole constitucional con el objeto de procurar la materialización de derechos fundamentales, de manera que no puede inmiscuirse en controversias legales;
1. *c) Subsidiariedad:* el actor debe haber agotado todos los medios de defensa judicial dispuestos a su disposición, a menos que la acción de tutela se presente como un mecanismo transitorio para evitar la consumación de un perjuicio irremediable;
1. *d) Inmediatez:* la protección *iusfundamental* debe buscarse dentro de un plazo razonable,

en la medida en que el objeto de la acción de tutela es proteger de manera iurgente derechos fundamentales que han sido amenazados o vulnerados.

1. *e) Irregularidad procesal decisiva*: si se discute una irregularidad procesal, esta debe ser determinante en la vulneración de los derechos fundamentales;
1. *f) Identificación razonable de los hechos vulneradores del derecho*: se debe enunciar claramente los hechos que vulneran los derechos concretamente afectados. Si esto fue posible, ha debido alegarse en el proceso judicial en el que ocurrió;
1. *g) No atacar sentencias de tutela*, en tanto las controversias sobre derechos fundamentales no pueden extenderse en el tiempo;
1. *h) Exclusión de decisiones de control abstracto de constitucionalidad y de decisiones del Consejo de Estado sobre nulidad por inconstitucionalidad*: dado que la acción de inconstitucionalidad y la de nulidad por inconstitucionalidad son funciones directamente asignadas por la Constitución a órganos específicos, la acción de tutela no puede ser utilizada contra estas decisiones, las cuales son definitivas en materia constitucional.

Cumplimiento de los requisitos generales de la procedencia de tutelas contra providencias judiciales en el caso concreto

88. ***La legitimidad en la causa por activa***. De acuerdo con lo previsto en el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela constituye un instrumento de defensa judicial, preferente y sumario, al cual tiene la posibilidad de acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que

estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas y, excepcionalmente, de los particulares, en aquellos casos previstos en la ley.[30] En concordancia, el artículo 10 del Decreto Ley 2591 de 1991 dispone que están legitimados para ejercer la acción de tutela: (i) la persona cuyos derechos han sido vulnerados o amenazados, por sí misma; (ii) a través de un representante, como ocurre en el caso de los menores de edad o de quien designa un apoderado judicial; (iii) mediante agencia oficiosa, es decir, cuando el titular del derecho no esté en condiciones de promover su propia defensa; y (iv) por conducto tanto del defensor del pueblo como de los personeros municipales, cuando el titular del derecho se lo solicite o esté en situación de desamparo e indefensión.[31]

89. En el presente asunto, el actor es el representante legal de una asociación de campesinos desplazados, denominada ASOCADAR. Para demostrar tal calidad, aporta el certificado de existencia y representación legal de la asociación, en la que aparece como su presidente de la junta directiva y representante legal.[32] En esa medida, acredita tener legitimidad para representar a los campesinos que pertenecen a la asociación y solicitar la protección de sus derechos a una vida digna, al debido proceso y al trabajo.

90. **Legitimidad en la causa por pasiva.** La legitimidad por pasiva se refiere a *“la capacidad legal de quien es el destinatario de la acción de tutela para ser demandado, pues [es quien] está llamado a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, una vez se acredite la misma en el proceso.”*[33] En efecto, el artículo 5° del Decreto Ley 2591 de 1991 establece que la acción de tutela procede contra *“toda acción u omisión de las autoridades públicas que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley.”*

91. En el presente caso, la acción de tutela se dirige en contra de la Fiscalía 50 especializada de extinción de dominio. Adicionalmente, la Sala Penal de Extinción de Dominio vinculó a la SAE, a la Presidencia de la República, a la ANT, al Ministerio de Agricultura, al Alcalde municipal de La Gloria – Cesar, y al Subsecretario de Justicia y Convivencia de La Gloria –

Cesar.

92. Conforme al artículo 250 de la Constitución, la Fiscalía General de la Nación está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo.
93. Asimismo, el artículo 5 de la Ley 793 de 2002, modificado por el artículo 74 de la Ley 1453 de 2011, que es aplicable al caso concreto en tanto la resolución de inicio del proceso de extinción de dominio se profirió antes de la expedición de la ley 1708 de 2014,[34] establece que “[l]a acción [de extinción de dominio] *deberá ser iniciada de oficio por la Fiscalía General de la Nación o a solicitud de cualquier persona, cuando se considere que existe la probabilidad de que concurra alguna de las causales previstas en el artículo 2 de la presente ley.*”[35] Seguidamente, el artículo 11 de la Ley 793 de 2002 prevé que “[c]onocerá de la acción el Fiscal General de la Nación, directamente, o a través de los fiscales delegados que conforman la Unidad Nacional para la Extinción del Derecho de Dominio y contra el Lavado de Activos o en su defecto los fiscales delegados ante los Jueces Penales del Circuito Especializado. De acuerdo con sus atribuciones constitucionales y legales, el Fiscal podrá conformar unidades especiales de extinción de dominio.” De igual forma, el artículo 12 ibidem le permite al fiscal competente decretar medidas cautelares de embargo, secuestro y suspensión del poder dispositivo de cualquier tipo de bien. A su turno, el artículo 13 ibid. prevé “los recursos de ley” contra este decreto de medidas cautelares.
94. En ejercicio de estas funciones, la Fiscalía 50 especializada de extinción de dominio, inicialmente, decretó medidas cautelares de embargo y secuestro sobre *El Amparo*, *El Porvenir* y *San Ignacio*, para luego, levantar las que reposaban sobre *El Amparo*. En ese sentido, esta fiscalía está legitimada en la causa por pasiva, al haber proferido la resolución a la cual se le atribuye la vulneración de los derechos al debido proceso, a una

vida digna y al trabajo de los miembros de ASOCADAR, con el levantamiento de las medidas cautelares que recaían sobre el predio *El Amparo*.

95. Por su parte, la SAE es la administradora del Frisco,[36] luego de que la Dirección Nacional de Estupefacientes fuera liquidada en el 2011, ordenado por el Decreto 3183 de ese año. Según la Ley 793 de 2002 –vigente para el 11 de julio de 2012, cuando se profirió la resolución de inicio dentro del proceso de extinción de dominio bajo estudio–, la entonces Dirección Nacional de Estupefacientes tenía el deber de ser el secuestro o depositario de los bienes objeto de medidas cautelares, los cuales quedaban a su disposición a través del Frisco, quien podrá enajenarlos, directamente o a través de terceras personas, de acuerdo con las normas aplicables a la venta de bienes con extinción de dominio. Mientras no se produzca la enajenación, la Dirección Nacional de Estupefacientes debía proveer por su adecuada administración de acuerdo con los sistemas previstos en la Ley 785 de 2002 y en sus normas reglamentarias.[37]
96. Posteriormente, el artículo 93 de la Ley 1708 de 2014 facultó a la SAE a enajenar, destruir, demoler o chatarrizar tempranamente los bienes con medidas cautelares dentro de un proceso de extinción de dominio cuando se presente alguna de las circunstancias enumeradas en la norma.[38] Igualmente, el artículo 94 siguiente señala que, con el fin de garantizar que los bienes sean o continúen siendo productivos y generadores de empleo, y evitar que su conservación y custodia genere erogaciones para el presupuesto público, la entidad encargada de la administración podrá celebrar cualquier acto y/o contrato que permita una eficiente administración de los bienes y recursos. El régimen jurídico será de derecho privado con sujeción a los principios de la función pública.
97. En el presente caso, mediante la Resolución No. 720 del 15 de diciembre de 2023, la SAE le asignó en destinación provisional a favor de ASOCADAR los inmuebles *El Amparo*, *El Porvenir* y *San Ignacio*. Esto, luego de que la asociación remitiera una solicitud al respecto, con el fin de “[i]mplementar una estrategia integral para el mejoramiento de las condiciones de vida de 150 familias desplazadas en proceso de retornos y/o restitución de

tierras en la Gloria – Cesar. Implementar siete líneas productivas agropecuarias para la generación de ingresos de las familias participantes del proceso de retorno y/o restitución de tierras en La Gloria – Cesar’ (...) ‘Establecer un proceso de Soberanía Alimentaria para las familias desplazadas en proceso de retorno y/o restitución de tierras en la Gloria – Cesar’ (...) ‘Desarrollar un proceso de fortalecimiento socio empresarial con las familias participantes del proceso de retorno y/o de restitución de tierras en el municipio de La Gloria Cesar.’”[39]

98. Posteriormente, mediante Resolución No. 616 del 31 de julio de 2024, dispuso la enajenación temprana de los predios *El Amparo*, *El Porvenir* y *San Ignacio*, según lo preceptuado en los artículos 90 y 93 de la Ley 1708 de 2014. Esto, debido a que los bienes ya llevaban bajo la administración del Frisco más de cinco años.
99. En vista de lo anterior, la SAE no goza de legitimación en la causa por pasiva. La entidad entregó los predios en destinación provisional y los enajenó tempranamente en ejercicio de las facultades establecidas en la ley, y no omitió ningún deber o incurrió en alguna actuación que vulnerara los derechos fundamentales alegados por el representante legal de ASOCADAR.
100. Por su parte, la ANT es una agencia estatal de naturaleza especial del sector descentralizado de la rama ejecutiva del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como máxima autoridad de las tierras de la Nación en los temas de su competencia.[40] Conforme al artículo 4 del Decreto 2363 de 2015, sus funciones son, entre otras, (i) ejecutar las políticas formuladas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sobre el ordenamiento social de la propiedad rural; (ii) ejecutar los programas de acceso a tierras, con criterios de distribución equitativa entre los trabajadores rurales en condiciones que les asegure mejorar sus ingresos y calidad de vida; (iii) administrar los bienes que pertenezcan al Fondo Nacional Agrario que sean o hayan sido transferidos a la agencia; (iv) hacer el seguimiento a los

procesos de acceso a tierras adelantados por la Agencia, en cualquiera de sus modalidades; (v) administrar los fondos de tierras de conformidad con la ley y el reglamento; (vi) gestionar la asignación definitiva de bienes inmuebles rurales sobre los cuales recaiga la acción de extinción de dominio administrados por el Frisco, para destinarlos a los programas de generación de acceso a tierras, de acuerdo al inciso 2 del artículo 91 de la Ley 1708 de 2014; (vii) gestionar y financiar de forma progresiva la formalización de tierras de naturaleza privada a los trabajadores agrarios y pobladores rurales de escasos recursos en los términos señalados en el artículo 103 de la Ley 1753 de 2015; (viii) adelantar los procedimientos agrarios de clarificación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde de tierras de la Nación, reversión de baldíos y reglamentos de uso y manejo de sabanas y playones comunales.

101. De otro lado, según el artículo 61 del Decreto Ley 2294 de 2023, la ANT puede adquirir de manera directa, por parte del Frisco, inmuebles rurales no sociales con medidas cautelares dentro de un proceso de extinción de dominio, bajo la figura de enajenación temprana, o cualquier otro mecanismo que establezca la Ley.
102. En el presente asunto, la ANT realizó unas visitas de caracterización a los predios afectados en noviembre de 2024, como paso previo a su transferencia y su adjudicación definitiva a ASOCADAR. En aquella oportunidad, la ANT también suscribió acta de entrega provisional a título de tenencia a la asociación beneficiaria. Por último, suscribió promesa de compraventa con la SAE, de conformidad con lo señalado en el literal B, numeral 2 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023. En esa medida, sus actuaciones se han limitado a adelantar el proceso de asignación definitiva de los predios *El Amparo*, *El Porvenir* y *San Ignacio* a favor de la ASOCADAR. Estas no tienen relación alguna con el levantamiento de medidas cautelares de los predios ni con los actos de violencia que sufrieron los campesinos miembros de la asociación. Por consiguiente, la ANT no tiene legitimación en la causa por pasiva.

103. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -además de las funciones generales que tiene en virtud del artículo 59 de la Ley 489 de 1998- debe cumplir con algunas obligaciones establecidas en el artículo 3 del Decreto 1985 de 2013. Estas son (i) formular, dirigir, coordinar y evaluar la política relacionada con el desarrollo rural, agropecuario, pesquero y forestal en los temas de su competencia; (ii) formular políticas, planes, programas y proyectos agropecuarios, pesqueros y de desarrollo rural, fortaleciendo los procesos de participación ciudadana y planificación del territorio, bajo los lineamientos de la política macroeconómica; (iii) formular, coordinar, adoptar y hacer seguimiento a la política de desarrollo rural con enfoque territorial, en lo relacionado con el ordenamiento social de la propiedad rural y uso productivo del suelo, capacidades productivas y generación de ingresos, y gestión de bienes públicos rurales; (iv) formular y hacer seguimiento a la política agropecuaria, pesquera y de desarrollo rural para la atención de la población en situación de vulnerabilidad con el objetivo de contribuir a la materialización de sus derechos con enfoque integral y diferencial, en coordinación con las demás entidades competentes del Estado.
104. Esta entidad tiene funciones de formulación, coordinación y seguimiento de planes y políticas dirigidas a mejorar la calidad de vida de la población campesina y el desarrollo agropecuario. Al no haber intervenido en la pretendida vulneración de los derechos de los miembros de la ASOCADAR y no tener responsabilidades al respecto, tampoco tiene legitimación en la causa por pasiva.
105. Por su parte, al Presidente de la República como jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, le corresponde ejercer las facultades señaladas en el artículo 189 de la Constitución, como dirigir las relaciones internacionales, nombrar y separar libremente a los ministros del despacho y a los directores de departamentos administrativos, dirigir la Fuerza Pública, conservar el orden público, proveer la seguridad exterior de la república, ejercer la potestad reglamentaria, modificar la estructura de las entidades u organismos administrativos nacionales y ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la ley. A su turno, al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República le corresponde asistir al Presidente de la República en el

ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, y prestarle el apoyo administrativo y los demás servicios necesarios para dicho fin.[41]

106. Según las funciones expuestas, la Presidencia de la República tampoco tiene obligaciones directamente relacionadas con la situación de riesgo que describió el actor, y tampoco incurrió en alguna acción u omisión que ocasionase la pretendida vulneración de derechos fundamentales. En ese sentido, tampoco goza de legitimación por pasiva.
107. De otro lado, el señor Luis Alberto Urrego era el titular de los derechos de dominio sobre los predios *El Amparo*, *El Porvenir* y *San Ignacio* y actual sujeto procesal en el proceso de extinción de dominio. Si bien fue la persona que solicitó el levantamiento de las medidas cautelares que se habían establecido sobre estos bienes inmuebles, no se le puede imputar la vulneración de los derechos fundamentales de las familias pertenecientes a la ASOCADAR. Esto, pues fue la Fiscalía 50 especializada de extinción de dominio la entidad que decidió sobre estas medidas. Por ende, tampoco goza de legitimidad en la causa por pasiva.
108. Finalmente, a la Alcaldía de La Gloria, Cesar, que es la responsable de velar por la convivencia pacífica en el municipio, no le es atribuible la decisión judicial de levantar el secuestro sobre el inmueble *El Amparo*, razón por la cual ella tampoco está legitimada por pasiva en este asunto.
109. En vista de lo anterior, la Sala de Revisión desvinculará del presente trámite de tutela a la SAE, a la ANT, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a la Presidencia de la República y a la Alcaldía de La Gloria, Cesar.
110. **Relevancia constitucional.** En el presente asunto se cumple con el requisito de

relevancia constitucional. De una parte, el asunto es relevante porque, más allá de que pueda haber una controversia de tipo patrimonial, sobre la tenencia de un bien inmueble, en este caso está de por medio la afectación de los derechos fundamentales al territorio, al trabajo, a la dignidad humana y al mínimo vital de la población campesina, que es sujeto de especial protección constitucional. De otra parte, el asunto es relevante porque pone de presente que un grupo especialmente protegido, pese a tener interés legítimo en una decisión, que afecta la tenencia que tiene como depositario provisional, no cuenta con un medio de protección ordinario, al interior del proceso de extinción de dominio, para obtener la garantía de sus derechos fundamentales.

111. **Subsidiariedad.** El artículo 86 de la Constitución establece que la acción de tutela sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro mecanismo de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.
112. De este modo, si existen otros medios de defensa judicial idóneos y eficaces para solicitar la protección de derechos que se consideran amenazados o vulnerados, se debe recurrir a aquellos y no la acción de tutela. Esto, en tanto la persona no puede desconocer las acciones judiciales ordinarias contempladas en el ordenamiento jurídico. Si el actor cuenta con otros medios idóneos de defensa judicial, la consecuencia directa es que el juez constitucional no puede decidir el fondo del asunto planteado.[42]
113. De acuerdo con lo expuesto, el amparo constitucional es procedente cuando el actor no cuenta con un mecanismo ordinario de protección o en caso de que: (i) el medio de defensa judicial dispuesto por la ley para resolver las controversias no sea idóneo y eficaz, conforme a las circunstancias especiales del caso que se estudia; en este escenario, el amparo es procedente como mecanismo definitivo; y (ii) a pesar de existir un medio de defensa judicial idóneo, este no impide la ocurrencia de un perjuicio irremediable. En esta circunstancia, la acción de tutela procede como mecanismo transitorio.[43]

114. En cuanto a la primera hipótesis, esta Corporación ha establecido que la idoneidad y eficacia de un mecanismo de defensa judicial no debe analizarse de forma abstracta. Por el contrario, debe evaluarse en el contexto concreto,[44] pues puede que el mecanismo no permita resolver la cuestión en una dimensión constitucional o restablecer los derechos fundamentales afectados.[45]
115. Respecto de la segunda hipótesis, su propósito no es otro que el de conjurar o evitar una afectación inminente y grave a un derecho fundamental. De este modo, la protección que puede ordenarse en este evento es temporal. Lo anterior, tal y como lo dispone el artículo 10º del Decreto 2591 de 1991, el cual indica que: “[e]n el caso del inciso anterior, el juez señalará expresamente en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado.”
116. Asimismo, dicha excepción al requisito de subsidiariedad exige que se verifique la existencia de un perjuicio irremediable en los siguientes términos: (i) una afectación *inminente* del derecho, elemento temporal respecto del daño; (ii) la *urgencia* de las medidas para remediar o prevenir el perjuicio irremediable; (iii) la *gravedad* del perjuicio, grado o impacto de la afectación del derecho; y, (iv) el carácter *impostergable* de las medidas para la efectiva protección de las garantías fundamentales en riesgo.^[46]
117. En el presente caso, la Fiscalía 50 especializada de extinción de dominio expidió resolución del 19 de febrero de 2025, mediante la cual levantó la medida cautelar de secuestro sobre el bien inmueble *El Amparo*. A juicio del actor, dicha providencia vulneró los derechos de ASOCADAR a una vida digna, a la tierra, al trabajo y al debido proceso. A este respecto, la Sala encuentra que la asociación no tenía ningún mecanismo judicial para controvertir la decisión de la fiscalía, pues no es parte dentro del proceso de extinción de dominio.

118. En efecto, la decisión de la fiscalía accionada tiene control de legalidad ante el juez especializado en extinción de dominio.[47] No obstante, no se puede exigir el agotamiento de recursos ordinarios a quien el sistema procesal no le reconoce legitimidad para actuar y, en consecuencia, no se le notifica de las medidas que se imponen sobre los predios *El Amparo*, *El Porvenir* y *San Ignacio*. En efecto, según el artículo 5 de la Ley 793 de 2002, la SAE es la entidad que *“desde la fase inicial podrá intervenir como parte dentro del proceso de extinción de dominio. Estará facultada para aportar y solicitar la práctica de pruebas dirigidas a demostrar la existencia de cualquiera de las causales previstas en el artículo 2 de la presente ley, la identificación de los bienes o la de bienes equivalentes, solicitar medidas cautelares sobre estos, impugnar las decisiones, que se profieran en el trámite de extinción de dominio, así como impugnar la providencia que no reconozca el abandono de los bienes a favor del Estado, cuando a ello hubiere lugar.”*
119. De forma complementaria, el artículo 19 de esta Ley establece que los gastos que se generen con ocasión del trámite de la acción de extinción del dominio, así como los que se presenten por la administración de los bienes en el Frisco se pagarán con cargo a los rendimientos financieros de los bienes que han ingresado a dicho fondo, salvo que la sentencia declare la improcedencia de los bienes. A la Dirección Nacional de Estupefacientes le correspondía la destinación de los rendimientos financieros, de acuerdo con los soportes que para el efecto presentaran las entidades miembros de dicho órgano.
120. Ahora bien, la SAE destinó provisionalmente los predios *El Amparo*, *El Porvenir* y *San Ignacio* a la ASOCADAR, con base en los artículos 92[48] y 96[49] de la Ley 1708 de 2014. Con todo, como destinatario provisional, esta persona jurídica tan sólo tiene el derecho de uso sobre el bien. En ese sentido, no es sujeto procesal dentro del proceso de extinción de dominio, en su lugar, la entidad que interviene es la SAE, como administradora del bien afectado. Por ende, ASOCADAR no tiene mecanismos judiciales a su disposición para intervenir en el proceso judicial. En esa medida, la acción de tutela en esta oportunidad resulta ser el mecanismo idóneo y principal para proteger los derechos al trabajo, al

debido proceso y a una vida en condiciones dignas.

121. Adicionalmente, los campesinos miembros de ASOCADAR han sido víctimas de desplazamiento forzado y, en los predios entregados por la SAE, buscan escapar del contexto de violencia y asentarse de nuevo. Lo anterior, en tanto cumplen con las condiciones establecidas en el Decreto Ley 902 de 2017 para acceder a la tierra, dentro del marco de la implementación de la reforma rural integral.[50] Estas circunstancias convierten a los campesinos de ASOCADAR personas de especial protección constitucional. Esta corporación ha determinado que, por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno,

“las personas –en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad– que se ven obligadas ‘a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional’[51] para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad,[52] que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales[53] y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades: ‘Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado.’[54]

122. En definitiva, la protección especial a las personas que han sufrido de desplazamiento forzado se deriva del hecho que el desarraigo violento implica una afectación transversal de distintos derechos y garantías constitucionales, lo cual hace manifiesta la situación de vulnerabilidad de estos grupos sociales.

123. Igualmente, de las pruebas recaudadas, la Sala extrae que los campesinos de ASOCADAR

asentados en *El Amparo*, *El Porvenir* y *San Ignacio* tienen su vivienda y derivan sus sustento del aprovechamiento de las parcelas que ocupan. En ese sentido, la decisión de levantar la medida cautelar de secuestro que reposaba sobre *El Amparo* tuvo una incidencia directa en los intereses y derechos de estos campesinos. Esto, en el entendido que en virtud de la decisión adoptada por la Fiscalía 50 especializada de extinción de dominio, el propietario fue investido de las facultades que otorga el ordenamiento jurídico para obtener el amparo de la posesión material del predio, incluso aquellos de carácter expedito por su naturaleza policiva.

124. **Inmediatez.** Esta Corte, en reiterada jurisprudencia, ha sostenido que el fin último de la acción de tutela es asegurar la protección inmediata de los derechos fundamentales. Ello se traduce, principalmente, en “*procurar que su ejercicio se realice en un término razonable y expedito.*”**[55]** Si bien esta Corporación no ha dispuesto un término de caducidad para presentarla, sí ha señalado que le atañe al juez constitucional, en cada caso concreto, verificar si el amparo se interpuso oportunamente, esto es, transcurrido un plazo razonable entre el momento en que se genera la vulneración y la presentación de la acción de tutela.
125. En el presente asunto, el 25 de febrero de 2025, algunos hombres, al parecer en representación del señor Luis Alberto Urrego, ingresaron de forma violenta a los predios que tiene ASOCADAR en destinación provisional. Con presencia de la “*fuerza pública policial de hidrocarburos*” colocaron un candado en la entrada principal y entregaron una resolución de la Fiscalía No. 50, Dirección Especializada de Extinción de Dominio, fechada del 19 de febrero de 2025. El 27 de febrero siguiente, otros hombres ingresaron con maquinaria para hacer cultivos de arroz, diciendo estar bajo las órdenes del señor Urrego. Al día siguiente, el señor Adelfo Segundo Rodríguez, en representación de la ASOCADAR, interpuso la acción de tutela de la referencia. En vista del poco tiempo que transcurrió entre la situación que amenazó la tranquilidad e integridad de la ASOCADAR y la presentación de la demanda de tutela, la Sala encuentra que se cumple con el requisito de inmediatez.

126. **Identificación razonable de los hechos que generaron la vulneración de sus derechos y la imposibilidad de alegarla en el proceso.** La actora identifica los hechos que generan la vulneración de sus derechos, en particular, precisa que la decisión de levantar la medida cautelar de secuestro sobre el inmueble *El Amparo* generó la consecuencia de que terceras personas, que decían obrar en nombre del titular del derecho de dominio en el proceso de extinción del mismo, ingresaron al predio y la desalojaron, lo cual afectó la tenencia que tenía sobre él, como depositario provisional. Al mismo tiempo, pone de presente que, al no ser parte del proceso de extinción de dominio, ni tener la condición de interviniente en el mismo, no pudo alegar lo anterior al interior de ese proceso.
127. **Irregularidad procesal decisiva.** Aunque en estricto sentido no se señala la existencia de una irregularidad procesal decisiva, pues la FGN se atuvo al procedimiento previsto, sí se pone de presente que la decisión de esta autoridad afectó los derechos fundamentales de la actora, sin que ella pudiera obtener su garantía efectiva al interior del proceso de extinción de dominio.
128. **El recurso de amparo no se dirige en contra de un fallo de tutela, ni sobre decisiones de nulidad por inconstitucionalidad, ni en contra de una sentencia interpretativa de la JEP.** Como se ha expuesto, en el presente asunto la acción de tutela se dirige en contra de una resolución de la FGN, por medio de la cual se decidió levantar la medida cautelar de secuestro sobre el inmueble *El Amparo*. Por lo tanto, es evidente que no se cuestiona una sentencia de tutela, ni una sentencia de nulidad por inconstitucionalidad, ni una sentencia interpretativa de la JEP.
129. En definitiva, la Sala encuentra acreditadas las causales generales de procedencia de la tutela contra providencias judiciales. Entonces, procede ahora a formular el problema jurídico que se desprende del recurso de amparo

Problema jurídico y esquema de resolución

130. Corresponde a la Sala establecer si la resolución de la Fiscalía 50 especializada de extinción de dominio del 19 de febrero de 2025, por medio de la cual decidió levantar la medida cautelar de secuestro que recaía sobre el inmueble *El Amparo* vulneró el derecho al debido proceso de la ASOCADAR y, con ello, también los derechos fundamentales al territorio, al trabajo, a la dignidad humana y al mínimo vital de aquella población campesina.
131. Para resolver el anterior problema jurídico, la Sala (i) reiterará las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales; (ii) reiterará la jurisprudencia relacionada con la caracterización, victimización y protección de la población campesina en Colombia; (iii) se referirá a las facultades de la SAE respecto de bienes afectados en un proceso de extinción de dominio; (iv) hará alusión al derecho al debido proceso, en especial de terceros con interés legítimo. Con fundamento en ello, resolverá el problema jurídico planteado.

Requisitos especiales de la procedencia de la tutela contra providencias judiciales[56]

132. Una vez establecida la existencia concurrente de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra sentencias, el juez constitucional debe analizar si de los fundamentos expuestos por la parte accionante se puede concluir que existió alguno de

los defectos en los que la jurisprudencia reconoce que eventualmente puede incurrir una autoridad judicial ordinaria, en desarrollo de sus funciones. En tales casos, el funcionario judicial puede lesionar el derecho al debido proceso de las partes, de los intervinientes y/o de los terceros interesados.

133. Los defectos en los que puede incurrir una autoridad judicial en sus decisiones y que afectan el derecho al debido proceso son los siguientes:

“Defecto orgánico: ocurre cuando el funcionario judicial que profirió la sentencia impugnada carece en forma absoluta de competencia.

Defecto procedimental absoluto: se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.[57] (...)

Defecto material o sustantivo: ocurre cuando se decide con base en normas inexistentes, inconstitucionales o claramente inaplicables al caso concreto, o cuando se presenta una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.[58]

Error inducido: sucede cuando el Juez o Tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.[59]

Decisión sin motivación: implica el incumplimiento de los servidores judiciales del deber de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones.[60]

Desconocimiento del precedente: se configura cuando por vía judicial se ha fijado el alcance

sobre determinado asunto y el funcionario judicial, desconoce la regla jurisprudencial establecida.[61]

Violación directa de la Constitución: se estructura cuando el juez ordinario adopta una decisión que desconoce, de forma específica, postulados de la Carta.[62]

En concreto, una decisión judicial puede desconocer directamente la Carta cuando adopta una decisión contraria a los postulados superiores, o éstos no se tienen en cuenta al momento de definir el asunto. La Corte ha precisado[63] que procede la tutela contra providencias judiciales por violación directa de la Constitución cuando: i) en la solución del caso se deja de interpretar y aplicar una disposición legal de conformidad con el precedente constitucional;[64] ii) se trata de la violación evidente a un derecho fundamental de aplicación inmediata; iii) los jueces, con sus fallos, vulneran derechos fundamentales porque no tienen en cuenta el principio de interpretación conforme con los mandatos superiores[65] y, iv) el juez encuentra una norma incompatible con la Constitución y no aplica sus disposiciones con preferencia a las legales.[66]”

134. El caso de la referencia obliga a la Sala a detenerse en el **defecto fáctico**. Este se presenta cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión, o cuando la valoración de la prueba fue absolutamente equivocada. Por lo tanto, se ha reconocido que este defecto ostenta dos dimensiones: una *positiva* y otra *negativa*. La primera tiene ocurrencia en los eventos en que se decide acudiendo a argumentos irrazonables, que hacen que la valoración probatoria sea por completo deficiente. La segunda obedece a las omisiones del juzgador en la etapa probatoria. Puede presentarse cuando no se decretan o no se practican pruebas relevantes para llegar al conocimiento de los hechos, teniendo el deber de hacerlo.

135. Por ejemplo, acaece un defecto fáctico en su dimensión positiva en los siguientes aspectos:

1. a) Cuando el juez valora una prueba ilícita o inconstitucional o una prueba ilegal que resulta determinante para la decisión;

1. b) Cuando el juez da por probados hechos sin que exista prueba de los mismos;^[67]

1. c) Cuando la conclusión que extrae de las pruebas que obran en el expediente es “*por completo equivocada*”, esto es, la conclusión es diametralmente opuesta a las reglas de la lógica;^[68]

1. d) Si las pruebas no han sido valoradas de manera integral, caso en el que se asigna un mayor o menor valor a alguna prueba en relación con otras, sin que exista justificación para ello;^[69]

136. Por su parte, existe un defecto fáctico en su dimensión negativa u omisiva, por ejemplo, en los siguientes casos:

1. a) Cuando el juez omite o niega el decreto y la práctica de pruebas esenciales para adoptar la providencia;^[70]

1. b) Cuando el juez omite la valoración de una prueba y da por no probado el hecho que emerge claramente de ella, y ello resulta decisivo en la decisión;

1. c) Cuando el juez realiza una valoración irrazonable a causa de la inadecuada aplicación de las cargas de la prueba.[71]

Caracterización, victimización y protección de la población campesina en Colombia[72]

137. **La violencia en contra de la población campesina.** Históricamente, la población campesina ha sufrido ciclos de violencia generados por la disputa de la tierra y estigmatizaciones en su contra. A este respecto, la Sentencia C-340 de 2025 reseñó la manera en que el campesinado ha sido víctima de varios actores. En un principio, el campesinado fue sometido a actos de marginación y criminalidad, lo que afectó su participación política y su acceso a la tierra. Aunque con la Ley 30 de 1988 se intentó formalizar el acceso del campesinado a tierras baldías, expropiadas y enajenadas al Estado de forma voluntaria, dicha política rural no fue efectiva.
138. Entre 1992 y el 2001, el aumento de masacres, desplazamientos forzados y otros tipos de violencia resultantes de la disputa armada en el territorio, la consolidación de grupos paramilitares y el incremento de las confrontaciones armadas del ELN y las FARC-EP agudizaron la problemática que rodeaba a la población campesina. Bajo este contexto, hubo un aumento de hechos caracterizados por el control de los territorios y su vaciamiento, especialmente a través de prácticas como la de “*tierra arrasada*”, es decir, la destrucción de lo que pueda ser de utilidad al enemigo.[73] Igualmente, el fortalecimiento económico de grupos insurgentes llevó consigo el aumento de secuestros y de tomas guerrilleras, así como la consolidación de rutas de narcotráfico. Con ello, se despojó al campesinado de la tierra y fue forzado a desplazarse. La Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado calculó el porcentaje de abandono de

tierras entre finales de la década del ochenta y lo corrido de la década del 2000. Por regiones, los pobladores de las regiones Pacífica, Amazónica y Orinoquía abandonaron el 19,2% de las tierras, la costa Atlántica abandonó 13,7%, seguidos por los de la región andina con el 11,8% del total.[74] En suma, hubo una correlación entre el despojo y la concentración de tierra.

139. Con la Ley 1448 de 2011 se establecieron medidas en beneficio de las víctimas de violaciones a normas internacionales de Derechos Humanos o infracciones al Derecho internacional Humanitario ocurridas con ocasión del conflicto armado. Esta normativa creó un sistema de atención, asistencia y reparación a las víctimas, siendo especialmente significativa la creación de la institucionalidad y de un procedimiento dirigido a lograr la restitución de tierras y de los territorios despojados y abandonados de manera forzada. Luego, el periodo comprendido entre el 2016 y el 2020 estuvo marcado por el recrudecimiento de la violencia tras su disminución durante las negociaciones de paz entre las FARC-EP y el gobierno nacional. Luego del Acuerdo Final de Paz, el campesinado quedó atrapado en el medio de la reconfiguración de actores armados ante la salida de las FARC-EP como exguerrilla de gran parte de los territorios ligados al narcotráfico.[75] Entonces, este periodo ha estado caracterizado por fluctuaciones en las cifras de víctimas respecto de la población campesina. Luego de una disminución en estas cifras, la violencia hacia líderes y lideresas campesinas tuvo un significativo aumento en el año 2019, año en el cual se vivió un proceso escalonado de violencia contra excombatientes en proceso de reincorporación, muchos de los cuales se presentaron al interior de las mismas zonas veredales transitorias de normalización (ZVTN), lo que evidencia los problemas de seguridad para quienes suscribieron el acuerdo de paz, que en su mayoría se reconocen como campesinos.[76]

140. En este escenario, esta Corte profirió la Sentencia SU-020 de 2022, mediante la cual declaró un estado de cosas inconstitucional. Lo anterior, porque (i) la actuación institucional no se correspondía con las disposiciones vinculantes que exigían proteger a la población excombatiente que se estaba reincorporando al tejido social y político, lo cual afectó la asignación y ejecución de recursos; (ii) se presentaba una estigmatización oficial

de los desmovilizados y excarcelados; (iii) algunas autoridades atacaban a la JEP, su independencia y a su aptitud para ofrecer una justicia integral; (iv) se presentaba una distancia entre las normas y el discurso de las autoridades encargadas de hacerlas realidad, por lo cual, se generaban ambivalencias y contradicciones que tenían efectos estigmatizantes y discriminatorios; y (v) los avances en la aplicación de los enfoques transversales de derechos humanos, de género, diferencial, territorial, multidimensional y étnico que constituían una de las características más importantes del Acuerdo Final de Paz, eran tardíos o meramente formales.

141. Tras este recuento, en la Sentencia C-340 de 2025 se concluyó que: *“la población campesina ha sido una víctima histórica del conflicto armado. Como consecuencia de ello, ha sufrido desplazamiento forzado, homicidios, desapariciones forzadas y estigmatizaciones tanto de agentes estatales como no estatales. Este ciclo de violencia ha ocasionado que el campesinado abandone sus tierras o les sean despojadas y, como resultado, exista una progresiva concentración de la tierra, excluyendo así al campesinado de la propiedad de la tierra y, en última instancia, de otros derechos como el mínimo vital y la seguridad alimentaria.”*

142. En efecto, en el estudio *“Fragmentación y distribución de la propiedad rural en Colombia”* (2024), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi explicó que, en esencia, los predios de destino agrícola eran más pequeños que los de otro tipo de destino económico. Entonces, la entidad observó un país altamente fragmentado, con alta presencia de micro y minifundios, pero en condición de desigualdad espacial, en tanto los latifundios comprendían más de la mitad del área productiva del país.[77] En 16 de los 30 departamentos analizados, más del 50% de los predios eran microfundios, sin embargo, los latifundios y la mediana propiedad eran los que representaban la mayoría de la extensión rural del país.[78] En efecto, el 1% de los particulares eran propietarios del 49.8% del total de área rural privada, y el 5% poseía el 72.9% de la tierra y, para 1052 municipios del total de 1070, el 10% de los propietarios eran dueños de más del 55% del área rural.[79]

143. En suma, Colombia es un país altamente desigual en la distribución de la tierra, lo cual tiene un impacto directo en la justicia social y equidad en el acceso a la tierra, el fomento del desarrollo rural sostenible, la productividad agrícola, la seguridad alimentaria el desarrollo económico regional y la gestión ambiental.
144. ***El campesinado como sujeto poblacional colectivo.*** Los ciclos de violencia anteriormente descritos, seguidos de despojos y concentración de tierras, han atomizado al campesinado, por lo cual, este ha tenido poca participación política. En ese sentido, su reconocimiento como grupo poblacional –con una identidad y características propias– ha resultado de un proceso gradual, acompañado de litigio judicial y un esfuerzo por que el Estado identifique las características esenciales del campesinado, que lo distinguen de otros grupos.
145. Mediante la Sentencia STP2028-2018, la Corte Suprema de Justicia falló la tutela de 1.770 campesinos y campesinas que solicitaban incluir dentro del censo poblacional y de vivienda siete preguntas que elaboró el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), perfiladas como resultado de los acuerdos a los que llegaron diversas asociaciones campesinas y el Gobierno Nacional y mediante las cuales se pretendía ubicar y distinguir a la población campesina del país. Aquella alta Corte reconoció que el campesinado debía ser considerado sujeto de especial protección constitucional y, por ende, debía beneficiarse del axioma de igualdad material, por vía de la adopción de planes y políticas públicas que permitieran mejorar sus condiciones de índole social y económica.
146. Así, aunque no accedió a las pretensiones de la actora, hizo un llamado de atención al Ministerio del Interior, al Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, a la Presidencia de la República, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), que integraron el contradictorio por pasiva, con el fin de que, en el marco de sus competencias, elaboraran estudios

complementarios al Censo Agropecuario 2014 y al Censo Poblacional 2018, que permitieran delimitar a profundidad el concepto “campesino”, contabilizar a los ciudadanos que integraban ese grupo poblacional y además que, en cabeza del Grupo de Asuntos Campesinos del Ministerio del Interior se identificara la situación actual de la población campesina y se apoyara la formulación y seguimiento de planes, programas y políticas públicas que permitieran la materialización del derecho fundamental a la igualdad material que le asistía al campesinado colombiano.

147. A raíz de este fallo, el ICANH definió al campesinado como un *“sujeto intercultural que se identifica como tal, involucrado vitalmente en el trabajo directo con la tierra y la naturaleza, inmerso en formas de organización social basadas en el trabajo familiar y comunitario no remunerado o en la venta de su fuerza de trabajo.”***[80]** Tal definición ofrece tres elementos fundamentales que hacen parte de la identidad cultural de los campesinos. Primero, la población campesina tiene una relación inescindible con la tierra, entendida no sólo como medio productivo, sino como espacio vital en el que se desarrollan los proyectos de vida campesinos. *“El campo, entonces, no es solo una sumatoria de predios rurales sobre los que se ejercen derechos reales; es ante todo el territorio en el que se desarrollan las diferentes formas de vida campesina, cuya protección interesa al Estado en tanto manifestación de la pluralidad y la diversidad cultural de la Nación colombiana.”***[81]** En suma, el campesino es un productor con sentido de pertenencia en un lugar, que coadyuva a la construcción y mantenimiento de los órdenes social, económico y ecológico.

148. Asimismo, la producción de alimentos, valores de uso y materias primas constituyen el centro de la economía campesina y de las diversas formas de tenencia de tierra que han establecido los campesinos. Asimismo, la tenencia de la tierra es un elemento primordial de la construcción de memorias y saberes campesinos, que les permiten actuar y permanecer en los procesos productivos que garantizan su autoabastecimiento y su relacionamiento con los mercados locales y las formas de vida social y económica de la zona rural y los centros urbanos.

149. Por último, la identidad cultural de los campesinos tiene una dimensión organizativo-política *“que alude a los procesos de organización social y política del campesinado que le han permitido reivindicar y exigir sus derechos, negociar con otros actores rurales para lograr su reproducción social y fortalecer sus capacidades, y participar como sujetos políticos diferenciados en la vida nacional.”[82]*
150. En definitiva, la identidad campesina está directamente relacionada con el trabajo de la tierra y las formas de organización social que esta actividad produce. *“La tierra, al estar íntimamente ligada a la construcción identitaria del campesino, pasa de ser un activo o un bien sobre el que se ejercen – o se espera ejercer-, derechos reales, a convertirse en una realidad social compleja: el territorio campesino.”[83]*
151. ***La población campesina como sujeto vulnerable, susceptible de especial protección constitucional.*** El Constituyente y, con posterioridad, esta Corte, han reconocido que las dinámicas históricas de apropiación y explotación de la propiedad rural han sido la principal causa de la pobreza rural,[84] que a su vez explica la situación histórica de vulnerabilidad de la población campesina. En efecto, el artículo 64 de la Constitución de 1991 fue el resultado del reconocimiento por el Constituyente de que los habitantes de la ruralidad enfrentaban una mayor vulnerabilidad económica y social, a la que había que responder con democratización de la propiedad rural e inversiones orientadas al desarrollo del campo. En la ponencia presentada para primer debate en plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente se afirmó:[85]

“...La tierra como bien productivo se sustrae en alto grado del racional aprovechamiento social, originado por una inadecuada apropiación territorial, que se expresa en la concentración latifundista, dispersión minifundista y colonización periférica depredadora. Esta concurrencia de factores negativos hace que las necesidades de la población se hallen insatisfechas ante la ausencia de un desarrollo integral equitativo, sostenido y armónico, que

permita el pleno empleo de los recursos productivos desde el punto de vista estratégico, económico y social...

“Se busca, por lo tanto, una democratización de la propiedad, entendida como el derecho al acceso productivo, incorporando diversas formas de tenencia y organización privada, familiar y asociativa de la economía solidaria, articulando este proceso como parte integral de la asistencia técnica, la educación y formación de los trabajadores del campo...”[86]

152. Para los constituyentes, la necesidad de democratización de la propiedad rural no sólo estaba asociada a fines económicos o de redistribución de la riqueza, sino a la ampliación del poder político a sectores que habían sido marginados de su ejercicio, como los campesinos.[87] La Asamblea Nacional Constituyente discutió ampliamente el problema de redistribución de la propiedad rural al debatir los que terminarían siendo los artículos 58 y 64 de la Constitución. Representantes de diferentes sectores sociales y políticos coincidieron en la importancia de redistribuir y sanear la propiedad rural, de reconocer la función social de la propiedad y de mejorar las condiciones de acceso a los mercados por los trabajadores del campo. En el marco de esas discusiones, el reparto de la tierra se propuso también como una forma de democratizar el poder.[88]

153. Así, los deberes que el artículo 64 de la Constitución de 1991 le imponía al Estado para mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos, tenían por objetivo saldar la deuda histórica del país con esta población y garantizar la satisfacción plena de su ciudadanía. El hecho de que los derechos reconocidos a los campesinos fueran formulados en términos de derechos sociales y económicos, dirigidos a un sujeto trabajador, dio lugar a que en un primer momento la jurisprudencia constitucional identificara la protección constitucional a los campesinos en términos de mandato programático. Así, las Sentencias C-590 de 1992,[89] C-021 de 1994,[90] C-615 de 1996 y C-508 de 1997[91] desarrollaron el contenido de los artículos 64 y 65 de la Constitución Política de 1991 en términos de mandatos constitucionales de fomento de la economía campesina. De esta primera línea

jurisprudencial fue posible extraer una regla constitucional de promoción de derechos en favor de la población campesina, que hallaba sustento en el reconocimiento de deberes estatales específicos para materializar los derechos económicos y sociales de este grupo poblacional.

154. Con posterioridad, el precedente constitucional avanzó en la ruta de la garantía de los derechos del campesinado al reconocerles, de forma plena o parcial, la calidad de sujetos de especial relevancia constitucional, e incluso, de especial protección constitucional. Esta aproximación jurisprudencial a los derechos de los campesinos se sustentó en: (i) el deber estatal de adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados para lograr su igualdad real y efectiva, previsto en el inciso segundo del artículo 13 de la Constitución Política; y, (ii) la constatación de las condiciones de vulnerabilidad y discriminación a la que habían estado sometidas las poblaciones campesinas históricamente,[92] y el riesgo que les generaban los cambios en materia de producción de alimentos, usos y explotación de recursos naturales.

155. Así, en la Sentencia C-006 de 2002 se señaló que la Constitución otorgaba a los campesinos un tratamiento diferenciado justificado en la necesidad de lograr la igualdad económica y social de esta comunidad, *“históricamente condenada a la miseria y la marginación social.”* Con posterioridad, en la Sentencia C-180 de 2005 se resolvió una demanda de constitucionalidad contra los artículos 21 (parcial) y 85 (parcial) de la Ley 160 de 1994 que preveían beneficios diferentes a campesinos y comunidades indígenas en programas de acceso a la propiedad rural. En esa ocasión, se estimó que los campesinos y las comunidades indígenas eran dos grupos de especial relevancia constitucional para acceder a la propiedad de la tierra, de forma que ambos debían ser beneficiados con medidas de promoción para el efecto.[93] Sin embargo, esta Corporación señaló que los dos grupos no compartían el mismo estatus como sujetos de especial protección constitucional, dado que la propiedad colectiva había sido considerada por la jurisprudencia constitucional como un derecho fundamental de las comunidades indígenas, mientras que la propiedad privada tenía el carácter de derecho fundamental sólo en condiciones excepcionales.[94]

156. En la Sentencia C-644 de 2012 se reconoció que los esfuerzos legislativos y administrativos por lograr una reforma agraria que desconcentrara la propiedad de la tierra rural y mejorara las condiciones de vida de la población campesina no habían tenido éxito. Se reiteró que los campesinos seguían siendo una población especialmente vulnerable y que esa vulnerabilidad se había agravado durante los años posteriores a la entrada en vigor de la Constitución de 1991. A partir de la verificación de estos dos hechos, esta Corte concluyó que los mandatos contenidos en los entonces artículos 64 y 65 de la Constitución de 1991 no serían solo criterios de validez de las normas sino, sobre todo, criterios de eficacia y justicia que debían orientar al juez constitucional en la interpretación del ordenamiento jurídico y, al legislador, en el ejercicio de las competencias que le atribuye la Constitución en materia económica. Luego de estudiar el contenido de la Constitución económica y las implicaciones que tiene el mandato constitucional de acceso progresivo a la propiedad rural previsto en el original artículo 64 de la Constitución de 1991, se concluyó que este imponía *“una estrategia global, pues sólo así el campesino – como sujeto de especial protección- mejora sus condiciones de vida. Esto, desde la creación de condiciones de igualdad económica y social, hasta su incorporación a los mercados y sus eficiencias.”* En definitiva, *“el orden constitucional establecido con relación al campo destaca al campesino como sujeto de especial protección constitucional, como personas vulnerables por sus condiciones sociales y económicas. En no pocos aspectos en todo caso, su tratamiento jurídico constitucional y legal es diverso (...)”*.

157. Asimismo, en la Sentencia C-077 de 2017 se ejerció control de constitucionalidad sobre algunas normas de la Ley 1776 de 2016, mediante la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social. En aquella ocasión, la Sala recordó que la jurisprudencia reconocía a los campesinos y trabajadores rurales como sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios, debido a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que habían sufrido históricamente.[95]

158. A pesar de que la situación de los campesinos no era análoga a la de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes, se aclaró que la jurisprudencia había resaltado la importancia de las significaciones culturales, sociales y económicas que se establecían entre determinadas comunidades, distintas a las minorías étnicas, y el territorio. Lo anterior, en contextos en los cuales se advertía la importancia del entorno para que la persona y/o el grupo familiar pudieran acceder a un ingreso mínimo *para su sustento* y, en términos más amplios, para el desarrollo de las actividades que permitían el sostenimiento del proyecto de vida de la persona.
159. Por otra parte, se indicó que para la población campesina el nivel de vulnerabilidad era indisociable de su relación con la tierra o con el campo. De este modo, también se había reconocido en el campo, más que un espacio geográfico, un bien jurídico de especial protección constitucional, cuya salvaguarda era necesaria para garantizar el conjunto de derechos y prerrogativas que daban lugar a esa **forma de vida** de los trabajadores rurales amparada constitucionalmente. Lo anterior, bajo el entendido de que las personas campesinas entretejían una relación alrededor de la tierra que los orientaba como personas y comunidades y, con ello, posibilitaba el desenvolvimiento de sus relaciones sociales, culturales y económicas.
160. Así, el paulatino reconocimiento de los campesinos como sujetos de especial protección constitucional permitió concluir que el artículo 64 de la Constitución de 1991 constituía: (i) un título para que el Estado interviniera a fin de fortalecer el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios mediante la adjudicación de inmuebles baldíos y la limitación a la enajenación de aquellos ya adjudicados; (ii) una norma programática que requería la implementación de medidas legislativas para su realización, entre otros mecanismos; (iii) un deber de especial protección constitucional que implica tener en consideración los diversos factores que inciden en la situación de vulnerabilidad y marginalidad del campesinado; y (v) un derecho constitucional de los trabajadores agrarios de acceder a la propiedad.[96]

161. ***El derecho al territorio de las comunidades campesinas.*** Aunque la vulnerabilidad de las comunidades campesinas está asociada a su condición histórica de pobreza, el artículo 64 de la Constitución de 1991 no era un mandato calificado de lucha contra la pobreza consistente en proveer un medio de producción a un sector de la población. Era una orden compleja para garantizar las condiciones de permanencia del campesino en el campo y el mejoramiento de su calidad de vida en ese contexto. Así, la jurisprudencia constitucional llegó al entendimiento de que el acceso a la propiedad rural de las comunidades campesinas: (i) no implica únicamente el goce de un derecho real, (ii) sino que se relaciona de forma directa con la subsistencia de las formas de vida campesinas, e (iii) involucra la satisfacción de otros derechos fundamentales. El campo, entonces dijo la jurisprudencia, no es solo una sumatoria de predios rurales sobre los que se ejercen derechos reales; es ante todo el territorio en el que se desarrollan las diferentes formas de vida campesina, cuya protección interesa al Estado en tanto manifestación de la pluralidad y la diversidad cultural de la Nación colombiana.
162. En tal virtud, en la Sentencia C-644 de 2012 se definió *el campo* como “*realidad geográfica, regional, humana, cultural y, económica*”, receptora de la especial protección del Estado, por los valores que en sí misma representa. La relación de los campesinos con la tierra excede el ámbito estrictamente económico e implica una serie de significaciones culturales y sociales. En la Sentencia C-300 de 2021 se señaló que el campo, como territorio, es una construcción social afectada por dinámicas identitarias, no solo económicas. Son los usos del espacio y sus recursos, los modos de habitarlo y de ejercer poder sobre él los que conforman el territorio.
163. En la Sentencia C-300 de 2021 se puso de presente que si bien el acceso a la propiedad rural es condición para el mejoramiento de la calidad de vida de la población campesina, su promoción y protección carecen de sentido y se alejan del mandato constitucional cuando no están acompañadas del reconocimiento del campo como territorio y de los campesinos como sujetos políticos interculturales y autónomos con proyectos de vida e ideas del buen vivir diversas y diferenciables. El derecho de los campesinos al territorio es entonces: (i) un derecho fundamental; (ii) que comprende garantías adicionales a las

propias del régimen ordinario de propiedad; y que *(iii)* está protegido por el derecho de todos los ciudadanos a participar en las decisiones que lo afectan.

164. Primero, la jurisprudencia ha reconocido el derecho al territorio del que gozan las comunidades campesinas.[97] Para sustentar tal conclusión, la Corte ha señalado que:

1. a) Los derechos económicos, sociales y culturales, de los que el artículo 64 hacía parte son derechos fundamentales aun cuando comprenden una faceta prestacional de realización progresiva. Al declarar que el derecho al territorio de las comunidades campesinas es fundamental, en la Sentencia C-673 de 2015, se reiteró el precedente fijado en la Sentencia C-288 de 2012, en la que se señaló que la fundamentalidad de estos derechos no depende, ni puede depender, de la manera en que se hacen efectivos en la práctica.
1. b) El derecho al territorio es fundamental en tanto está directamente relacionado con la garantía de la dignidad humana de las personas que se auto reconocen como de las campesinas. Tal como se expuso en párrafos anteriores, el territorio es un elemento estructurante de la identidad campesina y condición para la elección y materialización del proyecto de vida de las personas que se auto reconocen como campesinas. Esta Corte ha resaltado la relación inescindible que existe entre la realización de los derechos fundamentales y la dignidad humana;[98] en particular, ha expresado que la libertad para elegir entre distintas opciones de vida es inherente a la condición humana en tanto se deriva del reconocimiento de las personas como fines en sí mismas y no como instrumentos al servicio de fuerzas extrañas a ellas. El ejercicio material de la libertad individual es posible cuando se garantizan las tres dimensiones de la dignidad humana como: *(i)* autonomía para vivir como se quiere; *(ii)* acceso a los bienes necesarios para vivir bien; y *(iii)* respeto a la intangibilidad de la integridad física y moral para vivir sin humillaciones.[99] En esos términos, para la Sala es claro que el derecho al territorio es instrumental a la garantía de la dignidad humana para las poblaciones campesinas, en tanto es condición necesaria para la elección y ejecución de un proyecto de vida que se desarrolle en lo rural y se guíe por valores diferenciados construidos desde la especial

relación del campesino con la tierra.

1. c) El derecho al territorio como mandato complejo que comprende no solo el acceso a la tierra, sino a la vivienda, la educación, la salud y la recreación en el campo, entre otros, para el mejoramiento de la calidad de vida campesina, ha sido desarrollado en la legislación concediéndole dimensiones subjetivas precisas. Así, la Ley 160 de 1994,[100] modificada por el Decreto Legislativo 902 de 2017,[101] regula las condiciones de adquisición y adjudicación de tierras a favor de los *“campesinos, campesinas, trabajadores, trabajadoras y las asociaciones con vocación agraria o las organizaciones cooperativas del sector solidario con vocación agraria y sin tierra o con tierra insuficiente, así como personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento.”* En el mismo sentido, la Ley 731 de 2002 prevé condiciones específicas de acceso a la titulación de tierras, el crédito agropecuario, los servicios educativos, de salud, seguridad social y recreación por parte de las mujeres rurales, con el objetivo de mejorar su calidad de vida. Por otra parte, el artículo 139 de la Ley 1148 de 2011 prevé que dentro de las acciones tendientes al restablecimiento de la dignidad de las víctimas del conflicto armado se encuentra comprendido el apoyo para la reconstrucción del movimiento y tejido social de las comunidades campesinas, en particular de las mujeres.[102] Todas estas disposiciones, sumadas a diferentes medidas incluidas en otras leyes que prevén medidas diferenciadas en favor de comunidades campesinas,[103] dan cuenta del desarrollo legislativo del derecho de los campesinos a acceder a la tierra, habitarla en condiciones dignas y permanecer en ella para desarrollar allí su proyecto de vida.
165. Segundo, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el derecho al territorio del que gozan los campesinos comprende por lo menos las mismas garantías de régimen ordinario de propiedad reconocidas en el artículo 58 de la Constitución Política.[104] Estas garantías, interpretadas de acuerdo con lo previsto en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales,[105] permiten afirmar que el derecho al territorio de los campesinos incluye:

1. a) El derecho al reconocimiento y seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra, lo cual implica el respeto de la propiedad, la mera tenencia, la posesión, la ocupación, entre otras; y, el fomento de la titulación de la tierra ya sea individual, colectiva o mediante formas asociativas.[106]

1. b) El derecho a no ser despojados, desalojados ni desplazados de forma arbitraria o ilegal de la tierra o de los recursos necesarios para disfrutar de condiciones de vida adecuadas en ella y a que el disfrute de la propiedad no sea afectado sin justificación suficiente y poderosa.[107] En la Sentencia C-028 de 2018 esta Corte reiteró lo expresado en la Sentencia C-644 de 2012 en cuanto a que los campesinos tienen derecho a *“no ser impulsados a deshacerse de [su propiedad rural] so pretexto de su improductividad, sin ofrecer antes alternativas para tornarlas productivas a través de alianzas o asociaciones, o a cambio de otras alternativas de desarrollo agrícola como, por ejemplo, el desarrollo de zonas de reserva campesina habilitadas a tal efecto.”* En el evento de desplazamientos o despojos ilegales o arbitrarios, los campesinos tienen derecho al retorno y la restitución de la tierra, y de los recursos naturales necesarios para disfrutar de condiciones de vida adecuadas, o a la indemnización justa, equitativa y conforme a la ley cuando el retorno sea imposible.[108]

1. c) El derecho a que el Estado adopte medidas progresivas y no regresivas para estimular, favorecer e impulsar el acceso a la propiedad de los campesinos sin discriminación, de forma que estos puedan alcanzar un nivel de vida adecuado, vivir con seguridad, paz y dignidad y desarrollar su cultura.[109] El principio de progresividad aplica a la faceta prestacional del derecho al territorio y comprende la obligación estatal de adoptar medidas para democratizar la propiedad rural y mejorar la calidad de vida de la población campesina. Así, toda medida regresiva en ese sentido será, *prima facie*,

al territorio, sobre todo cuando se trata de temas de intervención de recursos naturales, tiene como fundamento el derecho de todos los ciudadanos a participar en las decisiones que los afectan. Esto por cuanto la participación, entendida como un principio a la luz del preámbulo y los artículos 1 y 2 de la Constitución y como un derecho en el art. 40 y siguientes, es una de las formas de garantizar que las comunidades que están afectadas por políticas de desarrollo puedan defender su autonomía y lograr la compatibilidad de sus formas de vida, económicas, sociales y culturales, con esas políticas.[110]

167. Así, esta Corporación ha establecido que siempre que *“se vayan a ejecutar obras o políticas que impliquen la intervención de recursos naturales, los agentes responsables deben determinar qué espacios de participación garantizar según los sujetos que vayan a verse afectados; si se trata de una comunidad [cuya] subsistencia depende del recurso natural que se pretende intervenir, también será obligatoria la realización de espacios de participación, información y concertación.”***[111]** Para esta Corte *“el Estado o los particulares no pueden afectar el ambiente natural de manera indiscriminada, sin tener en cuenta las circunstancias propias del sitio y de sus pobladores. Estas circunstancias especiales son las que impiden, por ejemplo, que se construya una planta de embotellamiento de agua mineral en la única fuente de abastecimiento de un poblado, o que se construya una planta de producción de asfalto en frente de un hospital para dolientes pulmonares, o una fábrica de productos químicos en medio de una bahía de pescadores.”***[112]**

168. Es la comprensión del territorio como escenario de construcción social y política, en la que el campesino deja de ser un actor puramente económico -titular o aspirante a la propiedad de los medios de producción agrarios- para ser reconocido como sujeto político autónomo y diverso. Así, la calidad de sujeto político del campesino, capaz de participar de las decisiones que lo afectan, no es posterior a la satisfacción plena de la faceta prestacional de los derechos enlistados en los artículos 64 y 65 de la Constitución de 1991, sino que es concomitante a ésta.

169. Finalmente, en la Sentencia C-300 de 2021 se señaló que, en el caso particular de la población campesina, existe una relación íntima entre el derecho a la alimentación o a la seguridad alimentaria y el derecho al trabajo y al mínimo vital, por cuanto esta adquiere su sustento de la explotación económica del territorio que habita.[113] Por ello, se reiteró que el ordenamiento jurídico nacional *“concede una especial protección a las comunidades que dependen de sus formas de producción tradicionales, no sólo para garantizar su sustento, sino también para la realización de sus proyectos de vida como sujetos autónomos. Por lo tanto, la protección del trabajo también implica el amparo de las libertades relacionadas con la escogencia de profesión u oficio y el desarrollo de la personalidad, en tanto los campesinos son personas que se han dedicado al trabajo de la tierra “en su libre determinación y por su identidad cultural.””***[114]**

170. Por ende, se reiteró igualmente que la soberanía alimentaria comprende la libre potestad de los Estados de establecer sus procesos de producción de alimentos, con la garantía de respeto y preservación de las comunidades de producción artesanales y de pequeña escala, como la de campesinos y pesqueros, respetando su cultura y diversidad.[115] Es posible, se dijo, que como consecuencia de la elección del Estado de privilegiar ciertos mecanismos para mejorar la disponibilidad y accesibilidad a los alimentos de la población en general, se genere una tensión con los derechos a la seguridad alimentaria, la identidad cultural y la diversidad de las comunidades campesinas y pesqueras. En estos casos, se destacó que: *i)* es necesario proteger las prácticas tradicionales de producción de los grupos minoritarios (por ejemplo indígenas, negritudes y campesinos) en atención a la relación que existe entre éstos, su territorio y su cultura;[116] *ii)* en los proyectos o decisiones sobre desarrollo sostenible se debe dar prevalencia a los intereses de estas comunidades cuando su alimento depende de los recursos que explotan y producen tradicionalmente;[117] *iii)* en el caso de comunidades cuyo alimento dependa de la explotación del medio ambiente por el uso de medios tradicionales, el Estado debe garantizar la participación y concertación de medidas con la comunidad de las decisiones que puedan afectar el ambiente;[118] *iv)* existe una obligación por parte del Estado de mantener el denominado *“espacio vital”* o espacio donde las comunidades tradicionales ejercen su oficio; *v)* en el evento que haya una afectación del *“espacio vital”***[119]** se deben concertar medidas de compensación en conjunto con la comunidad afectada sin

que estas sean necesariamente de carácter económico;[120] y, vi) el mandato constitucional de protección al medio ambiente, y el modelo de desarrollo sostenible implican restricciones al uso de ecosistemas en donde las comunidades tradicionales ejercen sus oficios y obtienen su sustento, cuando esta intervención se hace por parte del Estado o de privados, es necesario velar por la “sostenibilidad social”[121] y se deben diseñar medidas de compensación (por ejemplo: apoyo alimenticio transitorio, capacitaciones, acceso a créditos y a insumos productivos, entre otros) para contrarrestar en forma proporcionada y eficaz los efectos negativos.[122]

171. ***El campesinado como sujeto de especial protección constitucional conforme a lo previsto en el Acto Legislativo 01 de 2023.*** De conformidad con lo expuesto, incluido el acervo jurisprudencial, el Acto Legislativo 1 del 5 de julio de 2023, que modificó el artículo 64 de la Constitución Política, reconoció expresamente al campesinado como sujeto de especial protección constitucional. A partir de este mandato constitucional, entonces:

1. a) Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa.
1. b) El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.
1. c) El Estado reconoce la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, así como aquellas que le sean reconocidas y velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material desde un enfoque de género, etario y territorial, el acceso a bienes y

derechos como a la educación de calidad con pertinencia, la vivienda, la salud, los servicios públicos domiciliarios, vías terciarias, la tierra, el territorio, un ambiente sano, el acceso e intercambio de semillas, los recursos naturales y la diversidad biológica, el agua, la participación reforzada, la conectividad digital: la mejora de la infraestructura rural, la extensión agropecuaria y empresarial, asistencia técnica y tecnológica para generar valor agregado y medios de comercialización para sus productos.

1. d) Los campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política.
1. e) Le corresponde al legislador reglamentar la institucionalidad necesaria para lograr los fines previstos en el artículo 64 de la Constitución y establecer los mecanismos presupuestales que se requieran, así como el derecho de los campesinos a retirarse de la colectividad, conservando el porcentaje de tierra que le corresponda en casos de territorios campesinos donde la propiedad de la tierra sea colectiva.
1. f) Finalmente se dispuso la creación del trazador presupuestal de campesinado como herramienta para el seguimiento del gasto y la inversión realizada por múltiples sectores y entidades, dirigida a atender a la población campesina ubicada en zona rural y rural dispersa.

Facultades de la SAE respecto de bienes afectados en un proceso de extinción de dominio

172. El artículo 90 del Código de Extinción de Dominio (Ley 1708 de 2014) establece que el Frisco es una cuenta especial sin personería jurídica administrada por la SAE, una sociedad de economía mixta del orden nacional autorizada por la ley, de naturaleza única y sometida al régimen del derecho privado, de acuerdo con las políticas trazadas por el Consejo Nacional de Estupefacientes o su equivalente, con el objetivo de fortalecer el sector justicia, la inversión social, la política de drogas, el desarrollo rural, la atención y reparación a víctimas de actividades ilícitas, y todo aquello que sea necesario para tal finalidad.

173. El artículo 88 de este código señala que el Frisco será el secuestre de los bienes sobre los que existan elementos de juicio que permitan concluir su probable vínculo con alguna causal de extinción de dominio y, por ende, sean objeto de la medida cautelar de suspensión del poder dispositivo. A partir de la toma de administración del bien, el Frisco podrá elevar directamente ante el fiscal o juez, según la etapa en la que se encuentre el proceso, todas las solicitudes relacionadas con la administración de estos bienes. Esta norma también establece que “[e]l administrador del Frisco en calidad de secuestre, podrá decidir la enajenación temprana de la que trata el artículo 93 de esta ley.”

174. El artículo mencionado se refiere a la enajenación temprana, chatarrización, demolición y destrucción. Específicamente establece que:

“[e]l administrador del FRISCO, previa aprobación de un Comité conformado por un representante de la Presidencia de la República, un representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y un representante del Ministerio de Justicia y del Derecho y la Sociedad de Activos Especiales SAS en su calidad de Secretaría Técnica, deberá enajenar, destruir, demoler o chatarrizar tempranamente los bienes con medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias:

1. *Sea necesario u obligatorio dada su naturaleza.*
2. *Representen un peligro para el medio ambiente.*

3. Amenacen ruina, pérdida o deterioro.
 4. Su administración o custodia ocasionen, de acuerdo con un análisis de costo-beneficio, perjuicios o gastos desproporcionados a su valor o administración.
 5. Muebles sujetos a registro, de género, fungibles, consumibles, perecederos o los semovientes.
 6. Los que sean materia de expropiación por utilidad pública, o servidumbre.
 7. Aquellos bienes cuya ubicación geográfica o condiciones de seguridad implique la imposibilidad de su administración. Bienes que el FRISCO tenga en administración por cinco (5) años o más, contados a partir de su recibo material o su ingreso al sistema de información de la Sociedad de Activos Especiales (SAE), S.A.S., el administrador del FRISCO podrá aplicar esta causal sin acudir al comité de que trata el primer inciso del presente artículo.
 8. La enajenación se realizará mediante subasta pública o sobre cerrado, directamente o a través de terceras personas, observando los principios del artículo 209 de la Constitución Política.
 9. Los dineros producto de la enajenación temprana y de los recursos que generen los bienes productivos en proceso de extinción de dominio, ingresarán al FRISCO y se destinarán bajo los lineamientos del artículo 91 de la presente ley. Para efectos de la aplicación del presente artículo el administrador del FRISCO constituirá una reserva técnica del treinta por ciento (30%) con los dineros producto de la enajenación temprana y los recursos que generan los bienes productivos en proceso de extinción de dominio, destinada a cumplir las órdenes judiciales de devolución de los bienes, tanto de los afectados actualmente como de los que se llegaren a afectar en procesos de extinción de dominio (...)."
175. A su turno, el artículo 91 ibidem prevé que los bienes sobre los que se declare la extinción de dominio, descontando aquellos destinados para el pago gradual y progresivo de los pasivos del Frisco, los recursos que sean indispensables para el funcionamiento de la entidad encargada de la administración de los bienes y las destinaciones específicas previstas en la ley y aquellas secciones del inventario de bienes a cargo de la SAE que sean considerados estratégicos para los propósitos de política pública del Gobierno Nacional, se utilizarán a favor del Estado y serán destinados así: "en un veinticinco por ciento (25%) a la Rama Judicial, en un veinticinco por ciento (25%) a la Fiscalía General de

la Nación, en un diez por ciento (10%) a la Policía Judicial de la Policía Nacional para el fortalecimiento de su función investigativa, en un cinco por ciento (5%) para la Defensoría del Pueblo para el fortalecimiento de la defensa pública en los procesos de extinción de dominio y el treinta y cinco por ciento (35%) restante para el Gobierno Nacional, quien reglamentará la distribución de este último porcentaje, teniendo como prioridad la reparación de las víctimas.”

176. Además de la enajenación temprana, el Código de Extinción de Dominio también contempla la destinación provisional en su artículo 96. Esta se hará de manera preferente a las entidades públicas o a personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro. Para su entrega, el bien dado en destinación provisional deberá estar amparado por una garantía real, bancaria o por una póliza de seguro contra todo riesgo expedida por una compañía de seguros legalmente establecida en Colombia. En todo caso, el destinatario provisional responderá directamente por la pérdida, daño, destrucción o deterioro de los bienes recibidos por ellos, así como por todos los perjuicios ocasionados a terceros. Declarada la extinción de dominio respecto de activos entregados en destinación provisional, dichos bienes podrán ser destinados definitivamente a título gratuito a la entidad pública que lo ha tenido como destinatario provisional, conforme lo dispuesto en la metodología de administración.

177. Asimismo, el artículo 99 siguiente contempla el depósito provisional como *“una forma de administración de bienes afectados con medidas cautelares o sobre los cuales se haya declarado la extinción de dominio, ya sean muebles e inmuebles, sociedades, personas jurídicas, establecimientos de comercio o unidades de explotación económica, en virtud del cual se designa una persona natural o jurídica que reúna las condiciones de idoneidad necesarias para que las administre, cuide, mantenga, custodie y procure que continúen siendo productivas y generadores de empleo.”*

178. En suma, la Ley 1708 de 2014 autoriza que los bienes objeto del proceso de extinción de dominio salgan del circuito meramente cautelar y sean transferidos anticipadamente,

cuando su administración resulte conveniente, su vocación económica lo justifique o se persiga una finalidad pública prioritaria. Particularmente, la destinación provisional se concibe como una forma de administración pública con vocación social, en tanto dentro de los objetivos de la SAE está la inversión social, el desarrollo social y la reparación de víctimas de actividades ilícitas.

179. En ese sentido, el artículo 93 habilita a la SAE a enajenar tempranamente bienes inmuebles a otras entidades del Estado. A su turno, el artículo 96 la habilita jurídicamente para destinar estos bienes a personas naturales o jurídicas sin ánimo de lucro que garanticen los objetivos de desarrollo rural e inversión social de la entidad.

El derecho fundamental al debido proceso y los terceros con interés legítimo

180. El artículo 29 de la Carta Política establece que el debido proceso se debe aplicar a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas y que nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.
181. De igual forma, la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH)[123] establece en su artículo 8° que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

182. A partir de esta definición, esta Corte ha puesto de presente que el debido proceso es un conjunto de garantías *“a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia.”***[124]** Dicho conjunto de garantías son: (i) el derecho a la jurisdicción;**[125]** (ii) el derecho al juez natural;**[126]** (iii) el derecho a la defensa;**[127]** (iv) el derecho a un proceso público desarrollado dentro de un tiempo razonable; y (v) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas. En definitiva, el debido proceso constituye un fundamento de la legalidad dirigido a controlar las posibles arbitrariedades en que puedan incurrir las autoridades como consecuencia del ejercicio del poder.**[128]**

183. Además, esta garantía constitucional, que es de aplicación inmediata, se expresa mediante múltiples principios que regulan el acceso a la administración de justicia (artículos 228 y 229 de la Constitución) como la celeridad, publicidad, autonomía, independencia, gratuidad y eficiencia.**[129]** De otro lado, no puede ser suspendida durante los estados de excepción.**[130]** Igualmente, se predica de todos los intervinientes en un proceso y de todas sus etapas,**[131]** y su regulación se atribuye al legislador quien, dentro del marco constitucional, define cómo habrá de protegerse y los términos bajo los cuales las personas pueden exigir su cumplimiento,**[132]** entre otras cuestiones.

184. La garantía al debido proceso se predica de toda clase de actuaciones judiciales y administrativas y su goce efectivo depende de la debida integración del contradictorio.**[133]** Sobre el particular, esta Corporación se ha encargado de diferenciar lo que se ha entendido por partes y terceros con interés, sobre los cuales ha dicho que el *“concepto de parte tiene una doble acepción según se la examine desde el punto de vista puramente procesal o teniendo en cuenta el derecho material en discusión. En el primer caso, son partes quienes intervienen en el proceso como demandantes o demandados, en procura de que se les satisfaga una pretensión procesal, independientemente de que les asista razón o no; de manera que desde este punto de*

vista la noción de parte es puramente formal. En sentido material tienen la condición de partes los sujetos de la relación jurídica sustancial objeto de la controversia o motivo del reconocimiento, así no intervengan en el proceso.”[134]

185. Por el contrario, de los terceros ha expresado que son aquellos que *“no tienen la condición de partes. Sin embargo, puede ocurrir que dichos terceros se encuentren vinculados a la situación jurídica de una de las partes o a la pretensión que se discute, al punto de que a la postre puedan resultar afectados por el fallo que se pronuncie. (...) En este evento, el interés del cual son titulares los legitima para participar en el proceso, con el fin de que se les asegure la protección de sus derechos.”[135]*

186. En tanto los terceros con interés están legitimados para participar en el proceso judicial que podría afectar sus derechos en juego, las garantías anteriormente explicadas también los cobijan. En la Sentencia SU-116 de 2018, por ejemplo, se explicó que, si bien no existe una norma expresa que consagre la obligación de notificar las providencias de tutela a los *terceros con interés legítimo*, tal trámite judicial es aplicable al proceso de tutela en virtud del artículo 29 de la Constitución. aunque tal fallo se refirió exclusivamente al proceso de tutela, ese razonamiento puede trasladarse a los demás procesos judiciales. Esto es así en tanto el núcleo del derecho al debido proceso supone la garantía de que cualquier persona pueda ejercer su derecho de defensa cuando su situación jurídica pueda verse afectada. En esa medida, el deber de notificación a terceros interesados les da la oportunidad de intervenir oportunamente en el proceso aportando las pruebas y contravirtiendo las que se presenten en su contra para hacer efectivo el artículo 29 de la Constitución. Con todo, el deber de notificación debe desprenderse de los documentos que reposan en el expediente, de lo contrario, sería una carga desproporcionada e irrazonable para el juez, pues, *“sólo en el momento en que el juez constata la omisión de vinculación de una persona que se verá afectada con los resultados del proceso debe actuar en consecuencia ordenando su vinculación.”*

187. Así, en función del principio del debido proceso, es deber del juez vincular y notificar a

todas las partes y personas siempre que puedan estar o resultar comprometidas en el proceso judicial, ya como afectados o como obligados a responder por su acción u omisión, es decir, como partes o terceros interesados.

188. En conclusión, el derecho al debido proceso debe garantizarse tanto en actuaciones judiciales como administrativas, con el fin de que al procesado se le respeten sus derechos y se logre la correcta aplicación de la justicia. Así las cosas, la persona tiene derecho a ser oída durante la actuación, a que se le notifiquen las decisiones, a que el procedimiento se surta sin dilaciones injustificadas, al juez natural, al derecho de defensa y contradicción, entre otras garantías. Estas deben observarse ya sea que se trate del demandante, demandado o un tercero con interés legítimo.

189. De forma específica, esta Corte ha determinado que la administración tiene el deber de poner en conocimiento de sus destinatarios todos aquellos actos que supongan una afectación de su situación jurídica, mediante las comunicaciones o notificaciones que para el efecto plasme el ordenamiento jurídico. De este modo, se garantizará el derecho de defensa y contradicción de todas las partes. Este derecho, a su turno, supone la posibilidad de emplear todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y pretender una decisión favorable. Este comporta la facultad de pedir y allegar pruebas, de controvertir las que se aporten en su contra, de presentar peticiones y alegaciones e impugnar las decisiones que se adopten. A su vez, el juez debe decretar y practicar de oficio los elementos probatorios necesarios para asegurar el principio de realización y efectividad de los derechos, y evaluar todos los elementos de prueba que se le presenten.

Solución al problema jurídico planteado

190. **En primer lugar,** la Sala debe destacar que, sin perjuicio de lo ya dicho sobre la configuración de la carencia actual de objeto por hecho superado, este asunto pone de presente una importante tensión entre los derechos de un sujeto de especial protección constitucional, como es el campesinado, y el diseño del proceso de extinción de dominio. En efecto, el campesinado puede ser, como ocurre en este caso, depositario provisional de bienes sujetos a un proceso de extinción de dominio y, en tal condición, habitar en dichos bienes, trabajar en su producción y explotación y derivar de ello su sustento. Sin embargo, las decisiones que se tomen sobre ellos, en particular aquellas que afecten directamente dicho depósito provisional, no los consideran en modo alguno, ni para notificarlos de las solicitudes de modificación o levantamiento de las medidas cautelares, ni para permitirles concurrir al proceso en procura de la defensa de sus derechos.
191. En el asunto *sub examine* la decisión de levantar la medida cautelar de secuestro sobre el inmueble *El Amparo* se tomó por parte de la fiscalía sin informar de la solicitud hecha por el procesado en tal sentido, sin permitir a la actora participar en el proceso para defender sus derechos y, probablemente por lo anterior, sin tener en cuenta ni la situación del predio ni la de sus ocupantes. Por el contrario, la fiscalía atendió al relato del procesado, según el cual dicho predio había sido abandonado “*a la suerte de saqueadores y en total abandono*” y a que se estaba afectando de manera intensa tanto sus derechos fundamentales como los de su madre, que dependía económicamente de él.
192. La fiscalía consideró que resultaba consecuente y jurídicamente viable mantener las medidas cautelares de embargo y suspensión del poder dispositivo, pues constituían una garantía de que los bienes se mantuvieran vinculados al proceso judicial. No obstante, respecto de la medida cautelar de secuestro sobre *El Amparo*, resaltó que la levantaría “*para no afectar en mayor medida los derechos fundamentales del afectado y su señora madre, obedeciendo al criterio orientador de privilegiar los derechos comprometidos con base en el principio pro homine, criterio hermenéutico que informa todo el Derecho de los Derechos Humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o interpretación más restringida cuando se trata*

de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria.”[136]

193. **En segundo lugar,** la Sala considera que la providencia dictada por la fiscalía, al fundarse del modo indicado, incurre en un defecto fáctico, pues pasó por alto valorar varios elementos de prueba relevantes.
194. De una parte, no valoró que el bien había sido asignado, por medio de la Resolución 720 de 2023 por la SAE a la actora como depositario provisional. En esta resolución se establecen una serie de obligaciones para la actora, en los siguientes términos:
1. *a) Responder por la pérdida, daño, destrucción, deterioro de los bienes e incumplimiento de las condiciones fijadas por el administrador del FRISCO, así como responder por los perjuicios ocasionados a terceros como consecuencia de la indebida administración.*
 1. *b) Remitir a la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. los informes semestrales de gestión, contables, financieros, de uso y estado, ingresos o gastos, según la naturaleza del bien y relacionados con su administración, con el correspondiente registro fotográfico y soporte documental.*
 1. *c) Asumir los gastos, impuestos, sanciones y demás gravámenes y costos que se generen durante el término de la destinación provisional de los bienes entregados y que se hayan causado desde la entrega del bien inmueble.*
 1. *d) Coordinar la entrega inmediata de los bienes objeto de destinación provisional, en el momento, y a la persona que le indique el administrador del FRISCO mediante*

comunicación escrita, en caso de remoción de la calidad de destinación provisional o de orden judicial.

1. e) *Reportar al administrador del FRISCO la existencia de perturbaciones, ocupaciones o invasiones que a cualquier título recaigan sobre los bienes entregados en destinación, para que, en coordinación con las autoridades policivas, se adopten las medidas pertinentes, e instaurar las acciones legales que a ello hubiere lugar.*

2015. f) *Constituir una garantía a favor del administrador del FRISCO que garantice el cumplimiento de sus obligaciones y daño a terceros. No obstante, lo anterior, la **Asociación de Campesinos Desplazados al Retorno -ASOCADAR**, podrá acudir a otros mecanismos de respaldo u otro tipo de garantías para amparar el cumplimiento de las obligaciones del beneficiario, de conformidad con lo establecido en el Decreto Único Reglamentario 1068 de 2015.*

1. g) *Realizar rendición de cuentas a través de un informe bimestral respecto de la gestión administrativa en relación con el uso, estado, actos de conservación y mantenimiento de los bienes, a la Gerencia de Bienes Inmuebles Rurales y/o urbanos de la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. o cada vez que la Gerencia así lo requiera, con el correspondiente registro fotográfico y documental*

1. h) *Realizar un inventario de los bienes al momento de recibirlos, haciendo las anotaciones que considere pertinentes.*

1. i) *Informar y/o denunciar inmediatamente, los hechos y circunstancias que afecten el cumplimiento de las obligaciones como destinatario provisional.*

1. *j)Renovar las garantías presentadas antes de su vencimiento. El incumplimiento de esta obligación dará lugar a la remoción del destinatario provisional.*
1. *k)Remitir a la Sociedad de Activos Especiales S.A.S., las garantías constituidas (garantía real, bancaria o póliza de seguros), respecto de los bienes objeto de la destinación.*
1. *l)Allegar a esta Sociedad, el comprobante original de pago de la prima, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de cancelación de esta, cuando se trate de constitución de pólizas emitidas por compañías aseguradoras.*
1. *m)En caso de siniestro o pérdida de bienes deberá informar inmediatamente al administrador del FRISCO, e iniciar los trámites pertinentes ante la aseguradora para hacer efectiva las pólizas correspondientes. De esta gestión deberá mantener informado al administrador del FRISCO hasta su culminación. (...)*
1. *n)Permitir al administrador del FRISCO, en todo momento, la revisión, supervisión y seguimiento sobre la administración de los bienes entregados y suministrar toda la información que le sea requerida, así como realizar la inspección ocular de los bienes (...)*
1. *o)La Asociación de Campesinos Desplazados al Retorno -ASOCADAR, no podrá enajenar, vender, gravar, arrendar, ni ceder a ningún título los bienes objeto de destinación provisional.*
1. *p)Realizar las acciones necesarias para el adecuado mantenimiento y conservación de los bienes que le sean entregados, de acuerdo con las necesidades de estos (...)*

195. Las anteriores obligaciones, dirigidas a mantener el buen estado de los bienes inmuebles, vigilar la manera en que están siendo utilizados y asegurar que el destinatario provisional se responsabilice de los costos de los predios y de los daños que puedan llegar a ser causados, no fueron consideradas debidamente en la providencia objeto de la acción de tutela.
196. El anterior medio de prueba pone de presente que no era cierta la afirmación de que el bien inmueble había sido abandonado, pues existía un depositario provisional responsable de su cuidado y mantenimiento. Y también pone de presente que no se había dejado el bien en manos de saqueadores, pues el depositario provisional es una asociación de campesinos desplazados por la violencia.
197. En lugar de preocuparse por constatar el estado en que se encontraba el bien inmueble y, por esa vía, ahondar en el análisis de si el depositario provisional estaba o no cumpliendo con sus obligaciones, o de haber siquiera comunicado las diligencias a la actora, para que pudiera manifestar lo que considerase oportuno, la providencia objeto de la acción de tutela parece limitarse a dar por cierto lo que sostiene el apoderado de la persona procesada en el expediente de extinción de dominio.
198. De otra parte, la fiscalía no advirtió, como sí vino a hacerlo en la resolución posterior, en la cual revocó aquella que es objeto de la acción de tutela, que el procesado tenía otros bienes para cubrir sus necesidades y las de su señora madre.
199. **En tercer lugar,** la Sala constata que la providencia dictada por la fiscalía sólo fue comunicada a la SAE varios días después de haberla notificado por estado y no fue comunicada a la actora, pese a que es un tercero con interés legítimo en ello. Esta circunstancia, de una parte, hizo nugatorio el derecho a un debido proceso de la actora, a

quien no se notificó de la actuación, no se le permitió ser oída en el trámite, ni participar de la actividad probatoria, en relación con una resolución que ciertamente la afectaba directamente.

200. Si bien la actora no es parte en el proceso de extinción de dominio, en este asunto tiene la condición de tercero con interés legítimo en él, en la medida en que es la tenedora, como depositario provisional, del bien inmueble respecto del cual se solicita y, a la postre, se decide levantar la medida cautelar de secuestro. Esto cobra especial relevancia si se tiene en cuenta que la actora es un sujeto de especial protección constitucional, cuyos miembros han sido víctimas de la violencia y estigmatización. En efecto, la omisión en la que incurrió la Fiscalía 50 especializada de extinción de dominio no sólo afectó el derecho al debido proceso de la asociación que funge actualmente como depositaria provisional de *El Amparo*, *El Porvenir* y *San Ignacio*; también permitió que continuara el ciclo de violencia y estigmatización que ha sufrido la población campesina por décadas, tal como se describió en la Sentencia C-340 de 2025. La ASOCADAR está compuesta de campesinos que han sido víctimas de desplazamiento forzado y despojos, por lo cual, se encuentran en una situación vulnerable. Por esa razón, son beneficiarios del Decreto Ley 902 de 2017, cuyo artículo 4 establece que son sujetos de acceso a tierra y formalización los sujetos que no tienen tierra o tienen tierra insuficiente.

201. Actualmente, los predios *El Amparo*, *El Porvenir* y *San Ignacio* fungen como el lugar en el cual la ASOCADAR podrá reconstruir su identidad y tejido social. No obstante, garantizar los derechos al trabajo, al territorio, al mínimo vital y a la dignidad humana de la asociación requiere que las entidades realicen acciones tendientes a proteger dichas garantías constitucionales.

202. En ese sentido, la Fiscalía 50 especializada de extinción de dominio, al no verificar la situación jurídica de los bienes afectados en el proceso de extinción de dominio, sometió a la ASOCADAR a sufrir, de nuevo, actos violentos tendientes a arrebatarles la tierra a la cual están culturalmente ligados y han estado buscando por años.

203. Por ello, la Sala prevendrá a la accionada, para que en el futuro garantice debidamente los derechos de la actora, como tercero con interés legítimo, en el proceso de extinción de dominio que se adelanta sobre los predios *El Amparo*, *El Porvenir* y *San Ignacio*. Particularmente, la instará a consultar con el Ministerio Público y la SAE, en su calidad de intervinientes en el proceso de extinción de dominio, sobre el estado actual de los predios y la situación de la población que los ocupa provisionalmente, antes de tomar una decisión.

204. **En cuarto lugar**, la Sala advierte que ha transcurrido más de una década desde que inició el proceso de extinción de dominio. Mediante resolución del 11 de julio de 2012 se inició el proceso y, hasta el momento, el proceso se encuentra en etapa de práctica de pruebas. Esta circunstancia no parece corresponder con la celeridad que debe marcar las actuaciones de la administración de justicia y, en concreto, con lo previsto en las Leyes 793 de 2002 y 1453 de 2011 aplicables al proceso, en tanto la resolución de inicio se expidió antes de la expedición de la Ley 1708 de 2014.[137]

205. La demora en el trámite del proceso de extinción de dominio, que se pone en evidencia en este asunto, corresponde a una circunstancia objetiva, que amerita ser valorada por las autoridades competentes. Por ello, la Sala compulsará copias a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá, para que adelante las diligencias que en derecho correspondan.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional,

administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- DESVINCULAR del presente proceso de tutela a la Sociedad de Activos Especiales, a la Agencia Nacional de Tierras, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a la Presidencia de la República y al Municipio de La Gloria, Cesar.

Segundo.- REVOCAR la sentencia del 17 de junio de 2025, proferida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, que confirmó el fallo de primera instancia del 8 de mayo de 2025, proferido por la Sala Penal de Extinción de Dominio del Tribunal Superior de Bogotá. En su lugar, **DECLARAR** la carencia actual de objeto por hecho superado dentro del proceso de tutela instaurado por la ASOCADAR en contra de la Fiscalía 50 especializada de extinción de dominio.

Tercero.- PREVENIR a la Fiscalía 50 Especializada de Extinción de Dominio que, en adelante, consulte al Ministerio Público y la SAE sobre la situación jurídica actual de *El Amparo*, *El Porvenir* y *San Ignacio*, y de las comunidades o poblaciones que los ocupan provisionalmente, en el proceso de extinción de dominio con radicado No. 10658, antes de tomar alguna decisión.

Cuarto.- COMPULSAR COPIAS a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá, con el fin de que investigue si la Fiscalía 50 especializada de extinción de dominio desconoció o no el principio de celeridad que debe regir los procesos judiciales y comprometió la protección oportuna de los derechos del procesado y la ASOCADAR.

Quinto.- LIBRAR por la Secretaría General de la Corte Constitucional, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

[1] Expediente T-11.350.547, acción de tutela, pág.18.

[2] *Ibidem*, pág.19.

[3] *“(…) Las acciones de tutela dirigidas contra las actuaciones de los Fiscales y Procuradores serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, al respectivo superior funcional de la autoridad judicial ante quien intervienen. Para el caso de los Fiscales que intervienen ante Tribunales o Altas Cortes, conocerán en primera instancia y a prevención, los Tribunales Superiores de Distrito Judicial. Para el caso de los Procuradores que intervienen ante Tribunales o Altas Cortes, conocerán en primera instancia y a prevención, los Tribunales Administrativos.”*

[4] El Ministerio de Justicia y del Derecho intervino en el proceso de tutela, a pesar de no haber sido vinculado.

[5] *“El Ministerio de Justicia y del Derecho actuará en el trámite de extinción de dominio en defensa del interés jurídico de la nación y representación del ente responsable de la administración de los bienes afectados en el curso del procedimiento. Este podrá intervenir a partir de la presentación de la demanda de extinción de dominio por parte del Fiscal y tendrá la facultad de presentar las solicitudes y los recursos que estime necesarios en procura de los intereses del Estado.”*

[6] Expediente digital T-11.350.547, respuesta del Ministerio de Justicia y del Derecho a la acción de tutela, pág.6.

[7] Expediente digital T-11.350.457, escrito de impugnación presentado por ASOCADAR, pág.1.

[8] Expediente digital T-11.350.547, sentencia de segunda instancia proferida por la Sala de

Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia el 17 de junio de 2025, p.12.

[9] Artículo 33 del Decreto 2591 de 1991 dispone: *“La Corte Constitucional designará dos de sus magistrados para que seleccionen, sin motivación expresa y según su criterio, las sentencias de tutela que habrán de ser revisadas. Cualquier magistrado de la Corte, o el Defensor del Pueblo, podrá solicitar que se revise algún fallo de tutela excluido por éstos cuando considere que la revisión puede aclarar el alcance de un derecho o evitar un perjuicio grave. Los casos de tutela que no sean excluidos de revisión dentro de los 30 días siguientes a su recepción, deberán ser decididos en el término de tres meses.”*

[10] Auto de Selección del 31 de octubre de 2025, disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/seleccion/autos/SALA-10-2025-AUTO-SALA-DE-SELECCI%C3%93N-DEL-31-DE-OCTUBRE-NOTIFICADO-EL-18-DE-NOVIEMBRE-DE-2025>

<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/seleccion?id=230&anio=2025>

[11] Constancia del 18 de noviembre de 2025 suscrita por la Secretaría General de esta Corporación.

[12] Expediente T-11.350.547, respuesta de ASOCADAR al auto de pruebas del 15 de diciembre de 2025, pág.2

[13] *Ibidem*, pág.3.

[14] *Ibidem*, pág.4.

[15] Expediente digital T-11.350.547. Respuesta de la Fiscalía 50 especializada de extinción de dominio al auto de requerimiento de pruebas del 21 de enero de 2026. Documento: *“NotificaciónLuisAlbertoUrregoContreras.pdf”*.

[16] *Ibidem*, pág.4.

[17] La Dirección Nacional de Estupefacientes desde la fase inicial podrá intervenir como parte dentro del proceso de extinción de dominio. Estará facultada para aportar y solicitar la práctica de pruebas dirigidas a demostrar la existencia de cualquiera de las causales previstas en el artículo 2 o de la presente ley, la identificación de los bienes o la de bienes

equivalentes, solicitar medidas cautelares sobre estos, impugnar las decisiones, que se profieran en el trámite de extinción de dominio, así como impugnar la providencia que no reconozca el abandono de los bienes a favor del Estado, cuando a ello hubiere lugar.

[18] Al respecto, pueden consultarse los certificados de tradición y libertad de los predios, cuyo números de radicación son: 196-15651, 196-3114 y 196-15590

[19] Sentencias T-244 de 2022 y T-322 de 2025.

[20] Cfr. Corte Constitucional. Sentencias SU-677 de 2017, T-074 de 2019, T-002 de 2021, entre otras.

[21] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia SU-522 de 2019.

[22] *Ibidem*.

[23] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-052 de 2025.

[24] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-002 de 2021.

[25] *Ibidem*.

[26] Expediente digital T-11.350.547, respuesta de la Fiscalía 50 Especializada de Extinción de Dominio al auto del 21 de enero de 2026.

[27] *“La acción de extinción de dominio de que trata la presente ley es de naturaleza jurisdiccional, de carácter real y de contenido patrimonial, y procederá sobre cualquier derecho real, principal o accesorio, independientemente de quien los tenga en su poder, o los haya adquirido y sobre los bienes comprometidos. Esta acción es distinta e independiente de cualquier otra de naturaleza penal que se haya iniciado simultáneamente, o de la que se haya desprendido, o en la que tuviera origen, sin perjuicio de los terceros de buena fe exentos de culpa.”*

[28] Decreto 2699 de 1991.

[29] Sentencia T-172 de 2025.

[30] Cfr. Corte Constitucional, entre otras, Sentencias T-819 de 2001, T-531 de 2002, T-711 de 2003, T-212 de 2009, T-778 de 2010, T-495 de 2013, T-561 de 2013, T-679 de 2013, T-470 de 2014, T-540 de 2015, T-361 de 2017, T-307 de 2018, T-455 de 2019 y SU-326 de 2022.

[31] Cfr. Decreto 2591 de 1991, artículo 46.

[32] Expediente T-11.350.547, documento: " [017Anexo 12_Soportes destinacion provisional \(1\).pdf](#)", pág.9.

[33] Corte Constitucional, Sentencias T-278 de 2018 y SU-214 de 2022.

[34] El artículo 217 de la Ley 1708 de 2014 establece que *"los procesos en que se haya proferido resolución de inicio con fundamento en las causales que estaban previstas en el artículo 72 de la Ley 1453 de 2011, seguirán rigiéndose por dichas disposiciones."*

[35] El artículo 2 mencionado expresa lo siguiente:

"Se declarará extinguido el dominio mediante sentencia judicial, cuando ocurriere cualquiera de los siguientes casos:

- 1. Cuando exista incremento patrimonial injustificado, en cualquier tiempo, sin que se explique el origen lícito del mismo.*
- 2. Cuando el bien o los bienes de que se trate provengan directa o indirectamente de una actividad ilícita.*
- 3. Cuando los bienes de que se trate hayan sido utilizados como medio o instrumento para la comisión de actividades ilícitas, sean destinadas a estas o correspondan al objeto del delito.*
- 4. Cuando los bienes o recursos de que se trate provengan de la enajenación o permuta de otros que tengan su origen, directa o indirectamente, en actividades ilícitas, o que hayan sido destinados a actividades ilícitas o sean producto, efecto, instrumento u objeto del ilícito.*
- 5. Cuando los bienes de que se trate tengan origen lícito, pero hayan sido mezclados, integrados o confundidos con recursos de origen ilícito. Se exceptúan los títulos depositados en los Depósitos Descentralizados de Valores, siempre y cuando los tenedores*

de esos títulos cumplan satisfactoriamente las normas en materia de prevención del lavado de activos y financiación del terrorismo que le sean exigibles.

PARÁGRAFO 1o. *El afectado deberá probar a través de los medios idóneos, los fundamentos de su oposición y el origen lícito de los bienes.*

PARÁGRAFO 2o. *Las actividades ilícitas a las que se refiere el presente artículo son:*

- 1. El delito de enriquecimiento ilícito.*
- 2. Las conductas cometidas, en perjuicio del Tesoro Público y que correspondan a los delitos de peculado, interés ilícito en la celebración de contratos, de contratos celebrados sin requisitos legales, emisión ilegal de moneda o de efectos o valores equiparados a moneda; ejercicio ilícito de actividades monopolísticas o de arbitrio rentístico; hurto sobre efectos y enseres destinados a seguridad y defensa nacionales; delitos contra el patrimonio que recaigan sobre bienes del Estado; utilización indebida de información privilegiada; utilización de asuntos sometidos a secreto o reserva.*
- 3. Las que impliquen grave deterioro de la moral social. Para los fines de esta norma, se entiende que son actividades que causan deterioro a la moral social, las que atenten contra la salud pública, el orden económico y social, los recursos naturales y el medio ambiente, la seguridad pública, la administración pública, el régimen constitucional y legal, el secuestro, el secuestro extorsivo, la extorsión, el proxenetismo, la trata de personas y el tráfico de inmigrantes.”*

[36] Decreto 2136 de 2015, artículo 2.5.5.1.2., literal b).

[37] Ley 793 de 2002, artículo 12.

[38] “1. Sea necesario u obligatorio dada su naturaleza.

- 2. Representen un peligro para el medio ambiente.*
- 3. Amenacen ruina, pérdida o deterioro.*
- 4. Su administración o custodia ocasionen, de acuerdo con un análisis de costo-beneficio, perjuicios o gastos desproporcionados a su valor o administración.*
- 5. Muebles sujetos a registro, de género, fungibles, consumibles, perecederos o los semovientes.*
- 6. Los que sean materia de expropiación por utilidad pública, o servidumbre.*

7. *Aquellos bienes cuya ubicación geográfica o condiciones de seguridad implique la imposibilidad de su administración. Bienes que el FRISCO tenga en administración por cinco (5) años o más, contados a partir de su recibo material o su ingreso al sistema de información de la Sociedad de Activos Especiales (SAE), S.A.S., el administrador del FRISCO podrá aplicar esta causal sin acudir al comité de que trata el primer inciso del presente artículo.*
8. *La enajenación se realizará mediante subasta pública o sobre cerrado, directamente o a través de terceras personas, observando los principios del artículo 209 de la Constitución Política (...)*”

[39] Resolución No. 720 de 2023, emitida por la SAE, pág.1.

[40] Decreto 2363 de 2015, artículo 1.

[41] Ley 55 de 1990, artículo 1.

[42] Ver, por ejemplo, la Sentencia T-392 de 2022.

[43] Ver, por ejemplo, las Sentencias T-016 de 2022; T-314 de 2023.

[44] Ver, por ejemplo, las Sentencias T-040 de 2016, T-375 de 2018, T-381 de 2022 y T-003 de 2022.

[45] *Cfr.* Sentencia T-392 de 2022.

[46] *Cfr.* Sentencias T-225 de 1993 y T-789 de 2003.

[47] Ley 7903 de 2002, artículo 13.

[48] *“Los bienes con extinción de dominio y afectados con medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio podrán ser administrados utilizando, de forma individual o concurrente, alguno de los siguientes mecanismos:*

1. *Enajenación.*
2. *Contratación.*
3. *Destinación provisional.*
4. *Depósito provisional.*

5. *Destrucción o chatarrización.*
6. *Donación entre entidades públicas.”*

[49] *“Los bienes afectados con medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio podrán ser destinados provisionalmente de manera preferente a las entidades públicas, o a personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, con arreglo a la reglamentación que se expida al efecto.*

Para su entrega, el bien dado en destinación provisional deberá estar amparado por una garantía real, bancaria o por una póliza de seguro contra todo riesgo expedida por una compañía de seguros legalmente establecida en Colombia.

En todo caso el destinatario provisional responderá directamente por la pérdida, daño, destrucción o deterioro de los bienes recibidos por ellos. Así mismo, responderá por todos los perjuicios ocasionados a terceros, como consecuencia de la indebida administración de los bienes, debiendo asumir los gastos, impuestos, sanciones y demás costos que se generen durante el término de la destinación provisional, debiendo constituir las pólizas que se le indique.

Declarada la extinción de dominio respecto de activos entregados en destinación provisional, dichos bienes podrán ser destinados definitivamente a título gratuito a la entidad pública que lo ha tenido como destinatario provisional, conforme lo dispuesto en la metodología de administración.”

[50] El artículo 4 del Decreto Ley 902 de 2017 señala como sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito a:

“(…) los campesinos, campesinas, trabajadores, trabajadoras y las asociaciones con vocación agraria o las organizaciones cooperativas del sector solidario con vocación agraria y sin tierra o con tierra insuficiente, así como personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento con el fin, entre otros, de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, a juventudes rurales, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada, que cumplan concurrentemente los siguientes requisitos:

1. *No poseer un patrimonio neto que supere las mil trescientas sesenta y siete coma cincuenta y cuatro (1.367,54) Unidades de Valor Tributario (UVT) al momento de participar en el programa de acceso a tierras.*
2. *No ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto que se trate de predios destinados exclusivamente para vivienda rural o urbana, o que la propiedad que ostente no tenga condiciones físicas o jurídicas para la implementación de un proyecto productivo.*
3. *No haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una UAF.*
4. *No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento o estar cumpliendo una pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme, sin perjuicio de los tratamientos penales diferenciados que extingan la acción penal o la ejecución de la pena.*
5. *No haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación.*

También serán sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito quienes además de lo anterior, sean propietarios, poseedores u ocupantes despojados de su predio, y no clasifiquen como sujetos de restitución de tierras de conformidad con el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011.”

[51] Las personas –en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad - que se ven obligadas ‘a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional’ para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad, que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales¹ y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades: ‘Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado.

[52] Los motivos y las manifestaciones de esta vulnerabilidad acentuada han sido

caracterizados por la Corte desde diversas perspectivas. Así, por ejemplo, en la sentencia T-602 de 2003 se precisaron los efectos nocivos de los reasentamientos que provoca el desplazamiento forzado interno dentro de los que se destacan “(i) la pérdida de la tierra y de la vivienda, (ii) el desempleo, (iii) la pérdida del hogar, (iv) la marginación, (v) el incremento de la enfermedad y de la mortalidad, (vi) la inseguridad alimentaria, (vii) la pérdida del acceso a la propiedad entre comuneros, y (viii) la desarticulación social”, así como el empobrecimiento y el deterioro acelerado de las condiciones de vida. Por otra parte, en la sentencia T-721 de 2003 (i) se señaló que la vulnerabilidad de los desplazados es reforzada por su proveniencia rural y (ii) se explicó el alcance de las repercusiones psicológicas que surte el desplazamiento y se subrayó la necesidad de incorporar una perspectiva de género en el tratamiento de este problema, por la especial fuerza con la que afecta a las mujeres.

[53] Ver, entre otras, las sentencias T-419 de 2003, SU-1150 de 2000.

[54] Sentencia T-076 de 2011, que cita a su vez la Sentencia T-025 de 2004.

[55] Cfr. Corte Constitucional, Sentencias T-444 de 2013 y SU-150 de 2021.

[56] Este capítulo es reiteración de la Sentencia T-351 de 2021.

[57] Sentencia T-324 de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz: “... sólo en aquellos casos en los cuales el acto que adscribe la competencia resulte ostensiblemente contrario a derecho, - bien por la notoria y evidente falta de idoneidad del funcionario que lo expidió, ora porque su contenido sea abiertamente antijurídico -, el juez constitucional puede trasladar el vicio del acto habilitante al acto que se produce en ejercicio de la atribución ilegalmente otorgada. Sólo en las condiciones descritas puede el juez constitucional afirmar que la facultad para proferir la decisión judicial cuestionada no entra dentro de la órbita de competencia del funcionario que la profirió y, por lo tanto, constituye una vía de hecho por defecto orgánico.

[58] Sentencia SU-159 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa: “... opera cuando la decisión que toma el juez desborda el marco de acción que la Constitución y la ley le reconocen al apoyarse en una norma evidentemente inaplicable al caso concreto, bien sea, por ejemplo (i.) porque ha sido derogada y ya no produce ningún efecto en el ordenamiento jurídico, (ii.) porque ella es claramente inconstitucional y el funcionario se abstuvo de aplicar la excepción de inconstitucionalidad, (iii.) porque su aplicación al caso concreto es

inconstitucional, (iv.) porque ha sido declarada inexecutable por la propia Corte Constitucional o, (v.) porque, a pesar de estar vigente y ser constitucional, no se adecua a la circunstancia fáctica a la cual se aplicó, porque a la norma aplicada, por ejemplo, se le reconocen efectos distintos a los expresamente señalados por el legislador

[59] Sentencia SU-014 de 2001, M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez: *“Es posible distinguir la sentencia violatoria de derechos fundamentales por defectos propios del aparato judicial – presupuesto de la vía de hecho –, de aquellas providencias judiciales que aunque no desconocen de manera directa la Constitución, comportan un perjuicio iusfundamental como consecuencia del incumplimiento por parte de distintos órganos estatales de la orden constitucional de colaborar armónicamente con la administración de justicia con el objeto de garantizar la plena eficacia de los derechos constitucionales. Se trata de una suerte de vía de hecho por consecuencia, en la que el juez, a pesar de haber desplegado los medios a su alcance para ubicar al procesado, actuó confiado en la recta actuación estatal, cuando en realidad ésta se ha realizado con vulneración de derechos constitucionales, al inducirlo en error. En tales casos – vía de hecho por consecuencia – se presenta una violación del debido proceso, no atribuible al funcionario judicial, en la medida en que no lo puede apreciar, como consecuencia de la actuación inconstitucional de otros órganos estatales.”*

[60] Sentencia T-709 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[61] Sentencia T-292 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[62] Sentencia T-704 de 2012, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. También ver sentencias T-310 de 2009, M. P. Mauricio González Cuervo; y T-555 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[63] Sentencia SU-168 de 2017; M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[64] Caso en el cual también se incurriría en la causal por desconocimiento del precedente. Al respecto ver, entre muchas otras, las sentencias T-292 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, SU-047 de 1999 y C-104 de 1993, en ambas M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[65] Sentencia T-704 de 2012, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. También ver, las sentencia T-199 de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-590 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y T-809 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[66] Ver entre otras, las sentencias T-522 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; y T-685 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[67] De acuerdo con la Corte Constitucional: “Si bien el juzgador goza de un amplio margen para valorar el material probatorio en el cual ha de fundar su decisión y formar libremente su convencimiento, ‘inspirándose en los principios científicos de la sana crítica (arts. 187 C.P.C y 61 C.P.L)’ , dicho poder jamás puede ejercerse de manera arbitraria; su actividad evaluativa probatoria implica, necesariamente, la adopción de criterios objetivos, no simplemente supuestos por el juez, racionales, es decir, que ponderen la magnitud y el impacto de cada una de las pruebas allegadas, y rigurosos, esto es, que materialicen la función de administración de justicia que se les encomienda a los funcionarios judiciales sobre la base de pruebas debidamente recaudadas” (SU-159 de 2002, *op. cit.*).

[68] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-129 de 2021.

[69] Tradicionalmente se ha reconocido que el ejercicio valorativo cuenta con dos momentos. En el primero de ellos, el juez debe estudiar la prueba en su individualidad. En el segundo, se debe valorar la prueba en relación con los demás elementos obrantes en el proceso. El artículo 60 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social ordena que “*el juez, al proferir su decisión, analizará todas las pruebas allegadas en tiempo*”.

[70] Sentencias T-231 de 1994 y T-567 de 1998.

[71] Sentencia SU-129 de 2021.

[72] Este capítulo es reiteración de la Sentencia C-340 de 2025.

[73] Bautista, A; Malagón, A. y otros (2022). *Guerra contra el campesinado (1958-2019). Dinámicas de la Violencia y Trayectorias de Lucha. Tomo I*. Bogotá D.C.: Dejusticia, pág.139. Disponible

en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2022/10/GuerraCampesinado-Tomo1-Web-Oct28.pdf>

[74] Centro de Memoria Histórica (2009). *El despojo de tierras y territorios. Aproximación conceptual*.

[75] *Ibidem*, pág.238.

[76] *Ibidem*.

[77] Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2024). *Fragmentación y distribución de la propiedad rural en Colombia*, pág.18. Disponible en:

https://www.igac.gov.co/sites/default/files/2024-04/FDPRC_Territorios_Dig.pdf

[78] *Ibidem*, págs.46-47.

[79] *Ibidem*, pág.80.

[80] Instituto Colombiano de Antropología e Historia, *Conceptualización del campesinado en Colombia*»,

10-11.

[81] *Cfr.* Sentencia C-300 de 2021.

[82] *Cfr.* Sentencia C-340 de 2025.

[83] *Cfr.* Sentencia C-340 de 2025.

[84] En las Sentencias C-623 de 2015, C-644 de 2012, C-028 de 2018 y C-077 de 20174 la Corte reseña la historia de la propiedad rural en Colombia y demuestra que la concentración de la tierra ha estado asociado al desplazamiento de las comunidades campesinas por medios violentos, el fracaso de las políticas públicas de reforma agraria y el déficit de protección al pequeño propietario rural, o al trabajador del campo sin títulos de propiedad.

[85] Los ponentes fueron los constituyentes Angelino Garzón, Mariano Ospina Hernández, Marco A. Chalita, Carlos Ossa Escobar e Iván Marulanda.

[86] *Cfr.* Gaceta Constitucional No. 109, p. 5, y Gaceta Constitucional No. 139, p. 19. Esta ponencia fue aprobada con 48 votos a favor y 0 en contra.

[87] Esta lectura de la economía política de las demandas del movimiento campesino es consistente con varios diagnósticos elaborados desde la academia sobre la importancia que

para el movimiento tenía la desconcentración de la propiedad rural, no solo para efectos del mejoramiento de la economía del trabajador rural, sino para su empoderamiento como actor político. Al referirse a las reivindicaciones por la reforma agraria defendidas por el movimiento campesino entre las décadas de los 60 y los 80, León Zamosc señala: *“la demanda campesina de tierra propia era mucho más que una reivindicación económica de acceso al medio de producción: era también una demanda política, porque la expropiación y redistribución de la tierra implicaba la destrucción del poder político de la clase terrateniente y su sistema clientelista.”* Zamosc, León. La cuestión agraria y el movimiento campesino en Colombia; luchas de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) 1967-1981. No. E11 Z25. Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Ginebra (Suiza) Centro de Investigación y Educación Popular, Bogotá (Colombia), 1987, p. 14

[88] En su intervención ante la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente, uno de los ponentes del artículo 64 manifestó: *“Por lo demás, yo recuerdo siempre lo que ha dicho Carlos Lleras Restrepo cuando ha afirmado que la Reforma Agraria es un mecanismo para redistribuir el poder político, el poder económico y el poder social, y se nos llegó a decir que la redistribución de la propiedad y del ingreso solamente podía lograrse en el país, para no afectar al capitalismo que parece ser un espécimen que no se le puede tocar, sino a través de los impuestos y del gasto público.”* Intervención del Constituyente Carlos Ossa ante la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente el 10 de junio de 1991.

[89] En esta Sentencia la Corte estudió una norma que creaba una renta de destinación específica a favor del IDEMA. Para evaluar si la destinación se ajustaba al concepto de inversión social, la Corte señaló que el IDEMA prestaba importantes servicios para la provisión y la comercialización de alimentos producidos por comunidades campesinas e indígenas. En esa ocasión la Corte expresó que *“el artículo 64 cuando habla de la obligación estatal de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores, le señala también el compromiso al Estado para que adelante las políticas pertinentes de la comercialización de los productos agrícolas, actividad estatal que cumple específicamente a través del Instituto de Mercadeo Agropecuario, Idema”*. Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 1992.

[90] En esta Sentencia la Corte señaló que *“Particularmente, los artículos 64, 65 y 66 de la Carta Política tienen el carácter de ordenamientos programáticos, que constituyen el*

fundamento de la acción del Estado para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito, e igualmente dar prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y a la construcción de obras de infraestructura física en el campo. Concretamente, la Constitución le otorga al manejo del crédito rural un tratamiento privilegiado, que tiene en cuenta las variables que pueden afectar su inversión y oportuna recuperación". Corte Constitucional, Sentencia C-021 de 1994.

[91] En esta Sentencia C-508 de 1997 la Corte estimó que las reglas diferenciadas para la administración del subsidio familiar campesino y la creación de una entidad especial para el efecto desarrollaban el mandato expreso del artículo 64, que además guardaba identidad con los derechos económicos y sociales reconocidos en la Constitución Política a todas las personas.

[92] La Sentencia C-644 de 2012 contiene una reconstrucción histórica detallada de la forma como los regímenes jurídicos de propiedad han intentado, sin éxito, garantizar el acceso a recursos y la satisfacción de necesidades básicas de las comunidades campesinas.

[93] En relación con este punto, en la Sentencia C-180 de 2005 la Corte señaló: "Se concluye, entonces, que las disposiciones demandadas en el presente proceso establecen sistemas o mecanismos especiales que permiten el acceso a la propiedad de la tierra a dos grupos de especial relevancia constitucional: Por una parte los trabajadores agrícolas (especialmente aquellos en condiciones de pobreza y marginalidad, y dentro de ellos especialmente las mujeres cabeza de familia) y por otra parte las comunidades indígenas. //(...) Ahora bien, la diferencia de procedimientos para la adquisición de inmuebles destinados a la explotación agrícola es precisamente lo que se demanda en el presente proceso pues a juicio del actor constituye un trato discriminatorio de los campesinos frente a las comunidades indígenas. Nótese, sin embargo, que en todo caso los dos procedimientos legalmente previstos constituyen en realidad medidas que establecen un trato especial de grupos y sujetos que gozan de especial relevancia constitucional para acceder a la propiedad de la tierra. // No se trata, por lo tanto, de un evento en que un grupo ha sido privilegiado para acceder a un bien escaso, mientras que otros grupos que se encuentra en condiciones similares no ha sido objeto de una medida similar a favor suyo, el caso que aquí se contempla tiene distinto cariz

pues los dos destinatarios de la normatividad han sido objeto de un trato favorable por parte del legislador, lo que se acusa es que dicho tratamiento favorable no sea idéntico. Corresponde entonces realizar el juicio de igualdad de las disposiciones demandadas para determinar su constitucionalidad". (subrayas fuera del texto original) Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 2005.

[94] Al definir el *tertium comparationis* en este juicio de igualdad, la Corte distinguió a las comunidades indígenas de las comunidades campesinas en los siguientes términos: “*En efecto, las comunidades indígenas de conformidad con reiterada jurisprudencia son sujetos constitucionales de especial protección, en razón a la situación de marginamiento y discriminación a la que tradicionalmente han estado sometidos. Con fundamento en el principio constitucional que reconoce el carácter pluriétnico y multicultural de la Nación colombiana (art. 7 CP), y en el Convenio 169 de la OIT (Ley 21 de 1991), la Corte Constitucional ha reconocido a las comunidades indígenas como sujetos colectivos, titulares del derecho a la diversidad e integridad étnica y cultural. // Mientras los campesinos (o los trabajadores agrarios al tenor del artículo 64 de la Constitución) no han recibido tal calificación por la jurisprudencia. Podría argüirse, sin embargo, que dentro de la categoría de campesinos beneficiarios de los subsidios se encuentran algunos sujetos que también gozan de especial protección constitucional como los desplazados, las personas de la tercera edad, los hombres y mujeres campesinos en situación de marginalidad y pobreza, y las mujeres cabeza de familia. Empero no todos los campesinos beneficiarios de subsidios son sujetos de especial protección e incluso subsiste una diferencia relevante entre aquéllos que si lo son y las comunidades indígenas, al menos desde el punto de vista jurisprudencia constitucional, pues 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". Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 2005.

[95] Corte Constitucional, Sentencias C-623 de 2015 y C-077 de 2017.

[96] *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencias C-644 de 2012 y C-077 de 2017.

[97] *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencias C-673 de 2015 y C-077 de 2017.

[98] La Corte ha señalado en múltiples oportunidades que los derechos fundamentales y en general todo el diseño institucional tiene como fin último garantizar a las personas. *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia C-425 de 2005.

[99] *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia T-881 del 2002, reiterada en la Sentencia C-077 de 2017. En particular aquella sentencia expresó: “[...] *(en el ámbito de las condiciones materiales de existencia), la posibilidad real y efectiva de gozar de ciertos bienes y de ciertos servicios que le permiten a todo ser humano funcionar en la sociedad según sus especiales condiciones y calidades, bajo la lógica de la inclusión y de la posibilidad real de desarrollar un papel activo en la sociedad. De tal forma que no se trata sólo de un concepto de dignidad mediado por un cierto bienestar determinado de manera abstracta, sino de un concepto de dignidad que además incluya el reconocimiento de la dimensión social específica y concreta del individuo, y que por lo tanto incorpore la promoción de las condiciones que faciliten su real incardinación en la sociedad.*”

[100] *“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”.*

[101] *“Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras.”*

[102] Artículo 139 de la Ley 1148 de 2011 *“por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.*

[103] *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012, reiterada en las Sentencias C-077

de 2017 y C-028 de 2018.

[104] *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012, reiterada en las Sentencias C-077 de 2017 y C-028 de 2018.

[105] El derecho internacional blando, también conocido como *soft law*, es un concepto que se ha utilizado para referirse a todos aquellos instrumentos que, si bien no están dotados de un carácter vinculante, en la práctica se incorporan a los sistemas de fuentes con repercusiones en la hermenéutica. Estos instrumentos tienen por objeto evidenciar una costumbre internacional y servir de guía interpretativa de los instrumentos normativos, a partir de la concreción de subreglas precisas para el intérprete. A nivel internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha hecho uso de los instrumentos de derecho blando para interpretar las obligaciones Estatales derivadas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y con base en estas, ha condenado en varias ocasiones a los Estados parte. Por su parte, la Corte Constitucional ha usado el *soft law* de dos formas: (i) como herramienta interpretativa en varios de sus pronunciamientos. Por ejemplo, en las Sentencias C-228 de 2002, C-531 de 2006 y C-370 de 2006; o (ii) como parte del Bloque de Constitucionalidad cuando desarrollan principios generales del derecho o normas de otros tratados internacionales de derechos humanos o derecho internacional humanitario. Por ejemplo, en la Sentencia SU-1150 de 2000 la Corte aclaró que los “*Principios rectores relativos al desplazamiento forzado*”, aunque no son un tratado de derechos humanos, se incorporan también al texto constitucional en la medida en que algunos de sus preceptos reiteran normas incluidas en estos. Incluso, la jurisprudencia constitucional ha previsto en algunos casos que las obligaciones del Estado no sólo surgen de los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia, sino en general de las manifestaciones de voluntad de la comunidad internacional con respecto al reconocimiento de los derechos humanos y la su dignidad humana. Esto, por tratarse de principios que además de regir el orden público internacional, son pilares fundamentales de la constitucionalidad colombiana. *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia C-410 de 2001.

[106] En la Sentencia C-028 de 2018, la Corte reiteró lo expresado en la Sentencia SU-235 de 2016 así: “*Los mecanismos de acceso a la propiedad de la tierra deben ser claros y estar exentos de arbitrariedad. Si bien la propiedad rural es un bien escaso y no siempre puede el Estado garantizar que todos los trabajadores rurales accedan a la propiedad rural, sí es*

menester que el Estado garantice unas reglas de juego claras que les permitan a tales personas acceder a la propiedad rural, para así emprender no solo un trabajo y una actividad económica que les brinde la seguridad económica que necesitan, sino la posibilidad de desarrollar plenamente su identidad campesina. La claridad en las reglas de acceso es lo que permite asegurar que la distribución de la tierra no se lleve a cabo con criterios clientelistas, sino que va a ser un elemento que contribuye a la formación de la ciudadanía en lo rural. En esa medida, el debido proceso administrativo constituye un principio rector y una garantía necesaria a través de la cual el Estado cumple su deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra”.

[107] Corte Constitucional, Sentencia C-028 de 2018. En el mismo sentido, el artículo 17.3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales prevé que *“Los Estados protegerán la tenencia legítima y velarán por que los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales no sean desalojados de forma arbitraria o ilegal y porque sus derechos no se extingan ni se vean vulnerados de otra forma. Los Estados reconocerán y protegerán el patrimonio natural común y los sistemas de utilización y gestión colectivas de dicho patrimonio”*. Por su parte, el artículo 17.4 señala *“Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho a estar protegidos contra todo desplazamiento arbitrario e ilegal que los aleje de su tierra, de su lugar de residencia habitual o de otros recursos naturales que utilicen en sus actividades y necesiten para poder disfrutar de condiciones de vida adecuadas. Los Estados incorporarán en la legislación nacional medidas de protección contra los desplazamientos que sean compatibles con el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Los Estados prohibirán los desalojos forzosos arbitrarios e ilegales, la destrucción de zonas agrícolas y la confiscación o expropiación de tierras y otros recursos naturales, en particular como medida punitiva o como medio o método de guerra”*.

[108] El artículo 17.5 de la Declaración prevé: *“5. Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales que hayan sido privados arbitraria o ilegalmente de su tierra tienen derecho, individual o colectivamente, en asociación con otras personas o como comunidad, a regresar a la tierra de que hayan sido privados arbitraria o ilegalmente, también en los casos de desastre natural o conflicto armado, y a acceder de nuevo a los recursos naturales que utilicen en sus actividades y necesiten para poder disfrutar de*

condiciones de vida adecuadas, si ello es posible, o a recibir una indemnización justa, equitativa y conforme a la ley cuando su regreso no sea posible". La jurisprudencia constitucional ha desarrollado ampliamente las obligaciones que incumben al Estado en relación con el retorno y la restitución de tierras de las personas que han sufrido desplazamientos forzados. Así, ha señalado que el derecho al retorno implica el deber correlativo del Estado de garantizar que este ocurra en condiciones de seguridad, voluntariedad, y dignidad. Al respecto, ver Sentencias T-602 de 2003, T-025 de 2004 y SU-648 de 2017, entre otras.

[109] Corte Constitucional, Sentencia C-077 de 2017.

[110] *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia C-077 de 2017.

[111] Corte Constitucional, Sentencia C-077 de 2017.

[112] Corte Constitucional, Sentencia T-428 de 1992, citada en la Sentencia T-606 de 2015.

[113] *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia T-076 de 2011.

[114] *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia C-077 de 2017.

[115] Corte Constitucional, Sentencia T-348 de 2012: *"La soberanía alimentaria comprende no sólo la libre potestad de los Estados y los pueblos de determinar sus procesos de producción de alimentos; también implica que esos procesos de producción garanticen el respeto y la preservación de las comunidades de producción artesanales y de pequeña escala, acorde con sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos y pesqueros"*

[116] *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia C-262 de 1996, citada en la Sentencia T-348 de 2012.

[117] *Ibidem*

[118] *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia T-574 de 1996, citada en la Sentencia T-348 de 2012.

[119] *Ibidem*.

[120] *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia T-348 de 2012.

[121] Corte Constitucional, Sentencia T-348 de 2012, citada en la Sentencia T-606 de 2015.

[122] Corte Constitucional, Sentencia T-606 de 2015.

[123] Ley 16 de 1972, por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Pacto de San José de Costa Rica, firmado en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969.

[124] Sentencia C-341 de 2014.

[125] Este, a su vez, conlleva los derechos al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo.

[126] Entendido como el funcionario con capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley.

[127] Esto es, el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso.

[128] Sentencia C-271 de 2003.

[129] Sentencia C-154 de 2004.

[130] Sentencias C-187 de 2006 y C-029 de 2021.

[131] Sentencia C-029 de 2021.

[132] Sentencia T-589 de 1999.

[133] *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencia SU-116 de 2018.

[134] Auto 027 de 1997 y sentebncias SU-116 de 2018 y T-633 de 2017.

[135] *Ibidem*.

[136] Expediente digital T-11.350.547, respuesta de la Fiscalía General de la Nación a la acción de tutela, pág.19.

[137] El artículo 217 de la Ley 1708 de 2014 establece lo siguiente: *“los procesos en que se haya proferido resolución de inicio con fundamento en las causales que estaban previstas en el artículo 72 de la Ley 1453 de 2011, seguirán rigiéndose por dichas disposiciones.”*