

Bogotá D.C., 23 de mayo de 2024

Honorable Magistrado  
**JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ**  
**CORTE CONSTITUCIONAL**  
E.S.D

**Referencia:** Demanda de inconstitucionalidad No. D0015631 contra el artículo 61 (parcial) de la Ley 2294 de 2023 *Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”*.

**Asunto:** Intervención ciudadana.

**ANDRÉS CARO BORRERO**, en calidad de ciudadano y representante legal de la **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO** identificada con el NIT. 901.652.590-1, procedo a presentar intervención ciudadana dentro del proceso de la referencia. Para tal fin, me permito solicitar la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023.

Esta intervención se desarrollará de la siguiente forma: i) descripción de la norma acusada; ii) vulneración de las disposiciones constitucionales sobre extinción de dominio y; (iii) peticiones finales.

## I. DESCRIPCIÓN DE LA NORMA ACUSADA

La presente intervención busca apoyar la solicitud de inexecutable del numeral 6 y el párrafo 3 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023.

De una parte, el artículo 61 se encuentra en el Título III que trata sobre los mecanismos de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Específicamente, está en el Capítulo II, que aborda el ordenamiento del territorio alrededor del agua y la justicia ambiental. Dentro de este capítulo, se ubica en la Sección VI, que regula la tenencia de tierras en zonas rurales, urbanas y suburbanas, ya sean formalizadas, adjudicadas o regularizadas. Las normas de esta sección se centran en impulsar los planes de ordenamiento social de la propiedad rural y en acelerar la implementación del Plan Nacional de Formalización de la Propiedad Rural como compromiso del Acuerdo de Paz<sup>1</sup>.

Fundamentalmente, el artículo 61 establece mecanismos destinados a agilizar y facilitar los procesos de adquisición de tierras a través de ofertas voluntarias por parte de la Agencia Nacional de Tierras (ANT). Dentro de estos mecanismos, el numeral 6 acusado, establece algunos procedimientos que deberán ser resueltos en fase administrativa por la ANT.

---

<sup>1</sup> Bases Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. p. 58. Disponible en:  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-03-17-bases-plan-nacional-desarrollo-web.pdf>

Esta disposición modifica lo establecido en el Decreto Ley 902 de 2017 sobre las dos fases obligatorias para los escenarios descritos en los numerales 4, 5 y 7 del artículo 58 del mencionado Decreto Ley, los cuales se refieren a la clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos, la extinción judicial del dominio sobre tierras incultas y la caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994.

De otra parte, el párrafo 3 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, la cual deroga ciertas normas del Decreto Ley 902 de 2017. En primer lugar, se deroga el inciso 2 del artículo 39 el cual determina la procedencia de la acción de nulidad agraria cuando particulares aduzcan tener derechos reales sobre ciertos predios inmersos en las situaciones de los numerales 4, 5 y 7. En segundo lugar, elimina la obligatoriedad de la etapa judicial de los asuntos descritos en los numerales 4, 5 y 7 establecida en el numeral 2 del artículo 60 y en el inciso 2 del artículo 61. Por último, elimina la presentación y el control judicial del acto administrativo de cierre, el cual se establece en el artículo 75 y el 76 del mencionado decreto.

Con el fin de sintetizar el efecto de la disposición acusada, debe tenerse presente que pone en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras la potestad de decidir de fondo, sin control judicial, sobre la clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos, la extinción judicial del dominio sobre tierras incultas y la caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos.

La disposición acusada es inconstitucional porque al margen de la inconveniencia de atribuir a una autoridad administrativa las decisiones adoptadas, **viola la reserva judicial** del derecho de propiedad contemplada en los artículos 58 y 34, al permitir a la ANT decidir de fondo sobre la extinción judicial de dominio en tierras incultas. Así mismo, el párrafo 3 del mismo artículo también es contrario a la constitución puesto que suprime el control judicial de los actos administrativos de la fase administrativa del procedimiento único. Este vaciamiento de la función judicial que el artículo 116 de la Constitución solo permite de forma excepcional, es inconstitucional. No porque la traslada sino porque la suprime, eliminando así las garantías constitucionales de las que gozan los titulares de dichos predios con fundamento en el artículo 58 de la Carta.

## II. VULNERACIÓN A LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES SOBRE EXTINCIÓN DE DOMINIO

El numeral 6 y el párrafo 3 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 violan la reserva judicial establecida en la Constitución para declarar la extinción de dominio porque eliminan el control judicial de las decisiones administrativas de la ANT sobre los casos descritos en los numerales 4, 5 y 7 del artículo 58 del Decreto – Ley 902 de 2017.

Para sustentar esta conclusión, se seguirá el siguiente orden: En primer lugar, es relevante establecer las disposiciones constitucionales respecto a la extinción de dominio y su diferencia con la expropiación. En segundo lugar, debe explicarse la relación existente entre el contenido de los numerales del mencionado decreto con la extinción de dominio. En tercer lugar, se expondrá la reserva judicial en el marco de la extinción de dominio, específicamente para el procedimiento único dispuesto

en el Decreto – Ley 902. Por último, se concluirá el efecto inconstitucional de modificar la entidad que toma la decisión de fondo frente al numeral 5 del artículo 58 del Decreto 902.

### a. Expropiación y extinción de dominio en la Constitución del 91

En el ordenamiento jurídico colombiano existen dos figuras que pueden afectar el derecho de propiedad sobre un determinado bien. Por un lado, la expropiación, cuyo sustento constitucional está en el artículo 58 el cual se fundamenta en la prevalencia del interés general sobre el particular. Por otro lado, la extinción de dominio que es una sanción por el incumplimiento de la función social y desde 1991 de la función ecológica de la propiedad. Una de las modalidades de esta extinción de dominio está contemplada en el inciso 2 del artículo 34 de la Constitución, el cual establece que *“por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro público o con grave deterioro de la moral social.”*

Otra diferencia entre dichas figuras tiene que ver con la compensación. Al respecto, la Corte Constitucional en su jurisprudencia temprana determinó que *“la expropiación supone el reconocimiento que hace el Estado de que el afectado es titular de un derecho y justamente por eso, salvo el caso de las razones de equidad declaradas por el Congreso, la Carta exige su resarcimiento, mientras que, en el caso de extinción del dominio en la forma consagrada por el inciso 2 del artículo 34 constitucional, el supuesto primordial de la indemnización desaparece, dado el vicio original que empaña el dominio, hasta el punto de provocar que el Estado lo declare extinguido desde siempre”*<sup>2</sup>. A continuación, se presenta un cuadro comparativo entre ambas instituciones:

Aspecto	Expropiación	Extinción de Dominio
Fundamento constitucional	Constitución Política, artículo 58	Constitución Política, artículos 34 y 58
Objetivo	Obtener bienes para la realización de obras públicas o interés social o utilidad pública.	Combatir el incumplimiento de la función social y ecológica, así como el enriquecimiento ilícito obtenido de actividades ilegales o no justificadas económicamente.
Procedimiento	Judicial y excepcionalmente administrativo.	Judicial
Compensación	El propietario recibe una compensación económica justa por el bien expropiado.	No hay compensación al propietario.
Finalidad de los Bienes	Los bienes son utilizados para cumplir con una función pública o social específica.	Los bienes son retirados del patrimonio del titular y pasan a ser administrados por el Estado, pudiendo ser usados para fines estatales o destruidos si son material ilícito.

<sup>2</sup> Sentencia C-374 de 1997. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-374-97.htm>

Debido a la afectación que supone sobre el derecho de propiedad, el constituyente estableció la **reserva judicial** en los dos casos, con algunos matices. Al respecto, la Corte Constitucional ha dicho que tal *“reserva es compatible con la estructura del poder público y con la separación funcional de las distintas ramas que la integran pues, ya que la extinción de dominio afecta el derecho de propiedad al punto de desvirtuarlo, es imperativo que su declaración proceda de una autoridad pública sometida únicamente a la Constitución y a la ley, autónoma, imparcial e independiente”*<sup>3</sup>.

En el caso de la extinción de dominio, la reserva judicial es absoluta, es decir, solo la autoridad judicial puede declararla. En la expropiación, la Constitución estableció que la pueden decretar los jueces y, en los casos en que el legislador lo establezca, las autoridades administrativas, “sujeto a posterior acción contencioso-administrativa, incluso respecto del precio”. Esto significa que, en ningún caso los procesos de enajenación forzosa de la propiedad

Finalmente, lo único que la Carta impone en relación con la acción de extinción de dominio es una reserva judicial para su declaración, dado que el desarrollo de la figura ha sido legal, de conformidad con lo estudiado por la Corte en Sentencia C-740 de 2003, en la cual se afirmó que tras la reforma constitucional de 1936 *“las consecuencias de la ilegitimidad del título siguieron relegadas a la ley. Igual cosa ocurrió con las consecuencias del incumplimiento de la función social de la propiedad pues, como luego se verá, a partir de entonces, mediante una copiosa legislación, se abrió camino la extinción del dominio como una consecuencia del incumplimiento de la función social de la propiedad privada.”*<sup>4</sup>

#### **b. Contenido del artículo 58 del Decreto 902 de 2017**

El Decreto Ley 902 de 2017 se propuso unificar los mecanismos de acceso a la tierra para dar cumplimiento a la Reforma Rural Integral pactada dentro del Acuerdo Final. En ese sentido creó el procedimiento único que, en virtud del artículo 60 se desarrolla en dos fases: una administrativa y otra judicial. La segunda será obligatoria para los casos descritos en los numerales 4, 5, 6, 7 y 8 del artículo 58, los cuales tienen que ver con:

4. Clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994.
5. Extinción judicial del dominio sobre tierras incultas de que trata la Ley 160 de 1994.
6. Expropiación judicial de predios rurales de que trata la Ley 160 de 1994.
7. Caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994.
8. Acción de resolución de controversias sobre la adjudicación de que trata el presente decreto ley<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup>Sentencia C-740 de 2003. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-740-03.htm>

<sup>4</sup> Sentencia C-740 de 2003. Disponible en: [https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2003/C-740-03.htm#\\_ftnref9](https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2003/C-740-03.htm#_ftnref9)

<sup>5</sup>Artículo 58 Decreto Ley 901 de 2017.

En específico, el PND 2022-2026 busca, mediante el artículo 61.6 agilizar el procedimiento de compra en caso de oferta voluntaria. Al respecto, vale aclarar que el mecanismo de adquisición de predios por medio de la compra por oferta voluntaria se creó en el artículo 62 del PND. Este trámite consiste en la negociación directa entre la ANT y un oferente que voluntariamente desea vender su predio.

No obstante, bajo el título de “mecanismos para facilitar y dinamizar los procesos de compra de tierras por oferta voluntaria”, la norma acusada (art. 61.6) dispone que la ANT decida de fondo los asuntos descritos en los numerales 4, 5 y 7 del artículo 58 del decreto en cuestión, los cuales no se presentan en un escenario de compra por oferta voluntaria.

Si a la anterior decisión se suma que el parágrafo 3 señala que el numeral 6 deroga el inciso tercero del artículo 76 del Decreto Ley 902 de 2017, solo en lo que respecta a los asuntos de que trata los numerales 4, 5 y 7 del artículo 58 de dicho decreto, así como a las demás normas procedimentales que contradigan su contenido, se tiene que el citado parágrafo 3 elimina la reserva judicial en los asuntos que se refieren a:

5. Extinción judicial del dominio sobre tierras incultas de que trata la Ley 160 de 1994.
7. Caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994.
8. Acción de resolución de controversias sobre la adjudicación de que trata el presente decreto ley<sup>6</sup>.

Como se observa en todo esta confusa y enrevesada regulación que ya de por sí debería dar lugar a la declaratoria de inexecutable por violar la seguridad jurídica y con ello la administración de justicia de un grueso número de ciudadanos, el cambio más significativo tiene que ver con la derogatoria del numeral 5 arriba citado (Extinción judicial del dominio sobre tierras incultas de que trata la Ley 160 de 1994), en las que se suprime la fase judicial que el Constituyente estableció con ocasión del impacto que supone para los derechos a la propiedad privada, la autonomía privada y el debido proceso de afectados.

Debido a que el numeral 5 se refiere a la extinción judicial de dominio sobre tierras incultas, es clara su relación con esta figura que tiene una reserva judicial por disposición constitucional.

### **c. Reserva judicial en el marco del procedimiento único del Decreto Ley 902 de 2017**

Considerando la relación del numeral 5 con el proceso de extinción de dominio, hay que determinar la vulneración a la reserva judicial de los artículos 58 y 34 de la Constitución Política. Como se vio antes, la reserva judicial en la declaratoria de extinción de dominio supone que no sea el ejecutivo sino la administración de justicia la que decida sobre la afectación al derecho a la propiedad con base en la Constitución y a la ley, de forma autónoma, imparcial e independiente.

---

<sup>6</sup>Artículo 58 Decreto Ley 901 de 2017.

De conformidad con el precitado Decreto Ley 902 (antes de las modificaciones del PND) era necesario que la decisión tomada en la fase administrativa tuviera un control judicial. Sin embargo, tras las disposiciones del artículo 61 de la Ley 2294, la Agencia Nacional de Tierras decide de fondo si extingue o no el dominio de las tierras incultas. Al respecto, debe destacarse que la ANT es una entidad adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Al pertenecer a la Rama Ejecutiva y como ejecutor de política pública, es claro que no es un actor imparcial y su independencia está comprometida.

Es importante aclarar que la reserva judicial se aplica a la decisión definitiva, según la misma Corte Constitucional “la acción de extinción de dominio es un acto típicamente jurisdiccional y esto es así al punto que sería inexecutable una norma que asigne su conocimiento a una autoridad administrativa”<sup>7</sup>. Aunque la norma acusada establece que la acción de nulidad agraria “operará como control judicial frente al acto administrativo en el que se toma la decisión de fondo”, este mecanismo no garantiza la reserva judicial establecida en la Constitución para la extinción de dominio.

Además de conformidad con lo afirmado por algunos intervinientes la nulidad agraria, podría decirse que la acción de nulidad agraria es muestra del respeto al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, así como también resulta suficiente garantía de la reserva judicial en materia de extinción de dominio. Sin embargo, el parágrafo 3 del artículo 61 deroga el inciso segundo del artículo 39 del Decreto Ley 902, que permitía a quienes no fueron parte en el procedimiento único acudir a la nulidad agraria para defender sus intereses. Esto significa que, tras el Plan Nacional de Desarrollo (PND), solo quienes participaron en el procedimiento único pueden solicitar la nulidad del acto administrativo definitivo. En la práctica, esto podría resultar en situaciones donde, debido a la falta de garantías procesales, no se utilice la nulidad agraria. En consecuencia, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) podría decidir sobre la expropiación de tierras incultas, una decisión que debería tomar un juez.

#### **d. Inconstitucionalidad del numeral 6 y el parágrafo 3 del artículo 61**

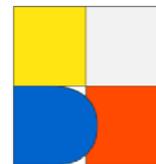
En conclusión, el numeral 6 del artículo 61 de la Ley 2294 viola la reserva judicial dispuesta en el artículo 38 constitucional, en materia de extinción de dominio, al permitir a la ANT decidir de fondo sobre la extinción judicial de dominio en tierras incultas. Así mismo, el parágrafo 3 del mismo artículo también es contrario a la constitución puesto que suprime el control judicial de los actos administrativos de la fase administrativa del procedimiento único.

### **III. PETICIONES FINALES**

Respecto a los cargos de por violación al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la igualdad, solicito a la Corte Constitucional, contrario a lo solicitado por la Agencia de Defensa Jurídica del Estado en su calidad de interviniente, proceder a dictar una decisión de fondo y no inhibirse de tomar una posición sobre la constitucionalidad de la norma acusada. Lo anterior en atención a que los cargos cumplen con los requisitos que la jurisprudencia ha establecido y prueba de ello es el interés que ha generado este proceso.

---

<sup>7</sup> Sentencia C-740 de 2003.



Fundación  
para el Estado  
de Derecho

Cordialmente,

**ANDRÉS CARÓ BORRERO**

C.C 1.136.883.888

Representante legal

**FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO**

NIT 901.652-590

## **TEMAS-SUBTEMAS**

### **Sentencia C-383/24**

#### **DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY 2294 DE 2023**-Estarse a lo resuelto en la sentencia C-294 de 2024

*La Sala constató que en la Sentencia C-294 de 2024 la Corte declaró la inexecutable del numeral 6° y el párrafo 3° del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023. Por lo tanto, luego de confirmar la existencia de cosa juzgada formal y absoluta, con la supresión de dicho artículo del ordenamiento jurídico, la corporación decidió estarse a lo resuelto en el fallo C-294 de 2024.*

**COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL ABSOLUTA**-Configuración por declaratoria de inexecutable

**COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL**-Requisitos para su configuración

**COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL**-Tipología

---

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**CORTE CONSTITUCIONAL**

**Sentencia C-383 de 2024**

**Referencia:** expediente D-15631

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 61 (parcial) de la Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el “*Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’*”

**Demandante:** Zuly Alejandra Arévalo Briceño

**Asunto:** configuración de la cosa juzgada respecto de la Sentencia C-294 de 2024

**Magistrado ponente:**  
Juan Carlos Cortés González

### SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

<p><b>¿Qué estudió la Corte?</b></p>	<p>La Corte Constitucional estudió una demanda contra el numeral 6° y el párrafo 3° del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, contenidos que modifican el trámite de los procesos especiales agrarios de clarificación, deslinde y recuperación de baldíos, extinción judicial de dominio de tierras incultas y caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos. El artículo 61 referido cambiaba para estos asuntos el procedimiento previsto en el Decreto Ley 902 de 2017 al eliminar su fase judicial.</p> <p>La demandante planteó dos cargos de fondo. De un lado, la violación del principio de igualdad por la eliminación de la reserva judicial frente a los propietarios de bienes inmuebles en procesos de extinción de dominio (arts. 13 y 34 superiores). De otro, el desconocimiento de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, en</p>
--------------------------------------	--

	tanto que la reforma al Decreto Ley 902 de 2017 desconoce la prohibición de regresividad y los principios de progresividad, juez natural, proporcionalidad y razonabilidad, y el derecho a la tutela judicial efectiva (arts. 29, 228 y 229).
<b>¿Qué decidió la Corte?</b>	Tras reiterar la jurisprudencia sobre cosa juzgada constitucional, la Sala constató que en la Sentencia C-294 de 2024 la Corte declaró la inexecutable del numeral 6° y el párrafo 3° del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023.  Por lo tanto, luego de confirmar la existencia de cosa juzgada formal y absoluta, con la supresión de dicho artículo del ordenamiento jurídico, la corporación decidió estarse a lo resuelto en el fallo C-294 de 2024.

Bogotá D.C., once (11) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, y conforme los requisitos y trámites previstos por el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

## **SENTENCIA**

### **I. ANTECEDENTES**

#### **Tramite procesal**

1. El 17 de noviembre de 2023, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, Zuly Alejandra Arévalo Briceño presentó demanda contra diferentes disposiciones de la Ley 2294 de 2022, por medio del cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, entre estas disposiciones, el artículo 61(parcial).

2. El 12 de enero de 2024, el magistrado sustanciador inadmitió la demanda. Subsanao el escrito, mediante auto del 5 de febrero de 2024, el magistrado

resolvió *(i)* admitir la demanda en relación con dos cargos de inconstitucionalidad frente a los apartes censurados del artículo 61 (parcial) de la Ley 2294 de 2023, *(ii)* rechazar el resto de los cargos formulados por la demandante; *(iii)* trasladar las pruebas y documentos recibidos en el trámite de los expedientes acumulados D-15438 y D15461, y el expediente D-15516, por economía procesal; *(iv)* oficiar y convocar a varias autoridades, entidades, instituciones y agremiaciones para intervenir en este proceso, *(v)* adelantar las comunicaciones dispuestas en los artículos 244 de la Constitución Política y 11 del Decreto 2067 de 1991, *(vi)* correr traslado a la Procuradora General de la Nación para que rindiera concepto, y *(vii)* fijar en lista el proceso por el término de 10 días.

3. Mediante auto del 1° de abril de 2024, el despacho requirió la práctica de algunas pruebas y el 6 de mayo siguiente se ordenó continuar con el trámite judicial respectivo. Además, el 28 de junio de 2024 el magistrado decidió no acceder a las solicitudes para la celebración de una audiencia pública en el proceso D-15631, formuladas por algunas autoridades administrativas, dado que no se advertía el cumplimiento de presupuestos necesarios para su procedencia y convocatoria.

4. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional procede a decidir la demanda de la referencia.

### **Norma demandada**

5. A continuación, se transcribe la disposición demandada:

**“LEY 2294 DE 2023**

**(mayo 19)**

**Diario Oficial No. 52.400 de 19 de mayo de 2023**

**PODER PÚBLICO - RAMA LEGISLATIVA**

**Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026  
“Colombia Potencia Mundial de la Vida”.**

(...)

### **TÍTULO III.**

#### **MECANISMOS DE EJECUCIÓN DEL PLAN.**

(...)

#### **SECCIÓN VI.**

##### **TENENCIA EN LAS ZONAS RURAL, URBANA Y SUBURBANA FORMALIZADA, ADJUDICADA Y REGULARIZADA.**

(...)

**ARTÍCULO 61. MECANISMOS PARA FACILITAR Y DINAMIZAR LOS PROCESOS DE COMPRA DE TIERRAS POR OFERTA VOLUNTARIA.** En el marco del procedimiento de compra por oferta voluntaria de tierras, que se destinarán al fondo de tierras a cargo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), podrán adelantarse las siguientes medidas:

**6. Procedimientos de la autoridad de tierras que deberán ser resueltos en fase administrativa.** Para los asuntos de que trata los numerales 4, 5 y 7 del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017, la Agencia Nacional de Tierras (ANT), mediante acto administrativo fundamentado en el informe técnico-jurídico definitivo y demás pruebas recaudadas, tomará la decisión de fondo que corresponda.

En firme dicho acto administrativo, la ANT procederá a su radicación en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del círculo donde se encuentra el predio, con el fin de que se realice el respectivo registro en el folio de matrícula inmobiliaria.

Los particulares que aduzcan tener derechos reales sobre los predios sometidos a los asuntos indicados, podrán ejercer únicamente la acción de nulidad agraria de que trata el artículo 39 de dicho decreto.

Dicha acción operará como control judicial frente al acto administrativo en el que se toma la decisión de fondo. Para su interposición, el accionante contará con un término de tres (3) años, contados a partir de la fecha de inscripción del acto administrativo en el folio de matrícula inmobiliaria. Esta acción podrá interponerse directamente, sin necesidad de haber agotado los recursos contra el acto administrativo.

En los eventos en los que el juez disponga la suspensión provisional del acto administrativo en el marco de la acción de nulidad agraria, la ANT podrá disponer del inmueble conforme a sus competencias legales, siempre y cuando constituya una reserva destinada a cumplir las órdenes judiciales que se puedan dar en favor de los accionantes. Dicha reserva podrá ser constituida con recursos de su presupuesto, vehículos financieros públicos y/o cuentas especiales de la Nación.

Los procedimientos especiales agrarios que hubiesen pasado a etapa judicial, empero no hayan surtido la fase probatoria en dicha instancia, podrán ser reasumidos, mediante acto administrativo, por la Agencia Nacional de Tierras y tramitarse atendiendo las disposiciones acá contenidas.

**PARÁGRAFO 1o.** En los mecanismos de compra previstos en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo, la ANT tendrá la primera opción de compra.

**PARÁGRAFO 2o.** Los literales a y b del numeral 2 del presente artículo constituyen supuestos adicionales a las reglas aplicables para la enajenación temprana, previstos en la legislación vigente.

**PARÁGRAFO 3o.** El numeral 6 del presente artículo deroga el inciso segundo del artículo 39, el numeral 2 del artículo 60, el inciso segundo del artículo 61, el artículo 75 y el inciso tercero del artículo 76, solo en lo que respecta a los asuntos de que trata los numerales 4, 5 y 7 del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017; y las demás normas procedimentales que contradigan su contenido.

**PARÁGRAFO 4o.** El cumplimiento de lo dispuesto en este artículo estará sujeto al Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo del correspondiente sector y a las disponibilidades presupuestales.

(...)"

## **La demanda**

6. La demandante presentó dos cargos de inconstitucionalidad. Sostuvo que el artículo 61 numeral 6° y el parágrafo 3° del Plan Nacional de Desarrollo (PND) vulnera: (i) el principio de igualdad respecto de la reserva judicial en materia de extinción de dominio (arts. 13 y 34 C.P.) y (ii) los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, en el trámite de los asuntos de que tratan los numerales 4°, 5° y 7° del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017, particularmente, el asociado a los procesos de extinción judicial de dominio sobre tierras incultas de que trata la Ley 160 de 1994. En consecuencia, solicitó que la Corte Constitucional declare la inexecutable

del numeral 6° y del párrafo tercero del aludido artículo 61, disposiciones que modifican el procedimiento de estos asuntos agrarios.

7. La actora reseñó que el artículo 61 del PND establece algunos mecanismos para facilitar y dinamizar los procesos de compra de tierras por oferta voluntaria a cargo de la Agencia Nacional de Tierras que se destinarán al fondo de tierras de esa entidad. En particular, el numeral 6° demandado dispone que para los trámites dispuestos en los numerales 4°, 5° y 7° del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017,<sup>1</sup> la Agencia Nacional de Tierras tomará “la decisión de fondo que corresponda”, mediante acto administrativo soportado en un informe técnico jurídico definitivo. Tales trámites son: *(i)* “[clarificación] de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994”<sup>2</sup>, *(ii)* “[extinción] judicial del dominio sobre tierras incultas de que trata la Ley 160 de 1994”<sup>3</sup> y *(iii)* “[caducidad] administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994”<sup>4</sup>.

8. En la demanda se cuestionó que la norma establezca: *(i)* en su inciso tercero que “los particulares que aduzcan tener derechos reales sobre los predios sometidos a los asuntos indicados, podrán ejercer únicamente la acción de nulidad agraria de que trata el artículo 39 de dicho decreto”; *(ii)* en su inciso quinto que “en los eventos en los que el juez disponga la suspensión provisional del acto administrativo en el marco de la acción de nulidad agraria, la ANT podrá disponer del inmueble conforme a sus competencias legales, siempre y cuando constituya una reserva destinada a cumplir las órdenes judiciales que se puedan dar en favor de los accionantes”; y *(iii)* en su inciso sexto que “los procedimientos especiales agrarios que hubiesen pasado a etapa judicial, empero no hayan surtido la fase probatoria en dicha instancia,

---

<sup>1</sup> “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”.

<sup>2</sup> Artículos 48 al 51 de la Ley 160 de 1994.

<sup>3</sup> Artículos 52 al 64 de la Ley 160 de 1994.

<sup>4</sup> Artículo 31 y subsiguientes de la Ley 160 de 1994.

podrán ser reasumidos, mediante acto administrativo, por la Agencia Nacional de Tierras”.

9. Además, la accionante detalló que el artículo demandado, en su párrafo 3°, deroga normas procedimentales que presuntamente contradicen el contenido de esta reforma, entre ellas, el inciso segundo del artículo 39<sup>5</sup>, el numeral 2° del artículo 60<sup>6</sup>, el inciso segundo del artículo 61<sup>7</sup>, el artículo 75<sup>8</sup> y el inciso tercero del artículo 76<sup>9</sup>. Para la demandante, este contenido tiene los dos siguientes problemas de constitucionalidad:

***Primer cargo: la norma del PND desconoce el principio de igualdad al omitir la reserva judicial para los propietarios de bienes inmuebles en procesos de extinción de dominio (arts. 13 y 34 C.P.)***

10. La demandante argumentó que la reforma, al modificar el proceso de extinción judicial de tierras incultas previsto en el Decreto Ley 902 de 2017, contravino la garantía de reserva judicial dispuesta para los actos de extinción

---

<sup>5</sup> “ARTÍCULO 39. Acción de nulidad agraria. (...) Ante el mismo juez, cuya competencia será privativa, y con la misma acción contarán los particulares que aduzcan tener derechos reales sobre los predios sometidos a los asuntos indicados en los numerales 3, 4, 5, 6 y 7 del artículo 58 y que no hubieren comparecido al Proceso Único, caso en el cual el término será de 3 años contados a partir de la fecha de inscripción del acto administrativo en el folio de matrícula inmobiliaria, la acción podrá interponerse directamente sin necesidad de haber interpuesto los recursos pertinentes contra el acto administrativo (...)”.

<sup>6</sup> “ARTÍCULO 60. Fases del Procedimiento Único en zonas focalizadas. El Procedimiento Único en el territorio focalizado contará con las siguientes fases: (...) 2. Fase judicial. Para los asuntos contenidos en los numerales 3, en los que se presenten oposiciones en el trámite administrativo, y siempre para los asuntos contenidos en los numerales 4, 5, 6, 7 y 8. (...)”.

<sup>7</sup> “ARTÍCULO 61. Procedimiento Único en zonas no focalizadas. (...) Los asuntos indicados en los numerales 4, 5, 6, 7 y 10 del artículo 58 siempre pasarán a etapa judicial para su decisión de fondo, con independencia de que se hubieren presentado o no oposiciones en el trámite administrativo, salvo que durante el desarrollo del proceso administrativo exista un acuerdo o conciliación entre las partes procesales (...)”.

<sup>8</sup> “ARTÍCULO 75. Decisiones y Cierre del trámite administrativo para los asuntos con oposición. Con relación a los asuntos indicados en los numerales 3, 4 y 8 del artículo 58 del presente decreto ley en los que se presentaron oposiciones, así como los establecidos en los numerales 5, 6, 7 y 10 el acto administrativo de cierre dispondrá la presentación de la demanda ante el juez competente en los términos del presente decreto”.

<sup>9</sup> “ARTÍCULO 76. Recursos y control judicial. (...) Los actos administrativos del artículo 75 no podrán ser objeto de recursos, ni de la acción de nulidad agraria, ni de la acción de control de nulidad de que trata la Ley 1437 de 2011. Lo anterior teniendo en cuenta que la decisión de fondo será tomada en sede judicial”.

de dominio y, con ello, desconoció el principio de igualdad entre los propietarios de bienes declarados extintos por la Nación. La demandante aplicó los siguientes elementos del test de igualdad, de acuerdo con las sentencias C-059 de 2021 y C-138 de 2019:

11. (i) *Existen dos grupos objeto de comparación.* Por un lado, los propietarios sometidos a un proceso judicial de extinción de dominio por tierras incultas, regulado inicialmente por la Ley 160 de 1994 y con posterioridad por el Decreto Ley 902 de 2017, quienes pierden su predio por el desconocimiento de la función social o ecológica de la propiedad prevista en el artículo 58 constitucional. Por otro lado, los propietarios sujetos a la acción de extinción de dominio por actividades ilícitas, de aquellas reguladas en la Ley 1708 de 2014, que pierden la propiedad por actividades ilícitas o que deterioren gravemente la moral social señaladas en el artículo 34 superior. En el primer caso, con la reforma, tales titulares pierden la propiedad administrativamente, en el segundo, con un procedimiento judicial.

12. (ii) *Los grupos son comparables.* Para la demandante, estos dos grupos citados son comparables, porque:

(a) El constituyente de 1991 en el artículo 34 decidió regular la “*institución jurídica*” de la extinción de dominio permitiendo su procedencia exclusivamente mediante sentencia judicial, lo que limita la facultad del legislador para regular la materia. Esto se soportó en que el artículo 34 establece una reserva judicial sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave perjuicio a la moral social, permitiendo su extinción exclusivamente mediante sentencia judicial. En la demanda se manifestó que, aunque la extinción judicial de dominio de tierras incultas, regulada inicialmente por la Ley 160 de 1994 y con posterioridad por el Decreto Ley 902 de 2017, no ha sido objeto de control de constitucionalidad, esta corporación, en su jurisprudencia (sentencias C-389 de 1994 y C-749 de 2003), ha delineado consideraciones sustantivas sobre la figura de la extinción del derecho de dominio y los derechos de los propietarios, que permiten entender que de su contenido deriva una garantía constitucional de reserva judicial.

- (b) La extinción de dominio es una “*figura unívoca*”, a pesar de sus distintas modalidades, pues se trata, en todos los eventos, de una sanción objetiva que elimina el derecho de propiedad sin indemnización o compensación económica. La demandante explicó que la figura de la extinción de dominio se configura como una sanción objetiva, porque a diferencia de la expropiación administrativa, no implica una compensación económica o indemnización por la privación del bien, ya que constituye principalmente un castigo por el desconocimiento de deberes de rango constitucional. En consecuencia, la extinción judicial, por los hechos que están llamados a ser interferidos y por las implicaciones que tendría, debe decretarse a través de un procedimiento judicial.
- (c) La extinción de dominio, independiente de su trámite o modalidad, en todos los casos aplica por el incumplimiento de deberes constitucionales, sea por grave deterioro a la moral social (artículo 34), como por el incumplimiento de la función social y/o ecológica de la propiedad (artículo 58). Desde la perspectiva de la demanda, la extinción de dominio no debe entenderse como un procedimiento, sino como una institución jurídica que aplica exclusivamente cuando se configure el incumplimiento de deberes constitucionales. De ahí que cuando la Corte Constitucional analiza la figura de la extinción de dominio la relaciona tanto con el artículo 34 como con el artículo 58 de la Constitución Política.
- (d) La interpretación de la jurisprudencia constitucional, como se desprende de las sentencias C-389 de 1994 y C-749 de 2003, ha establecido que la extinción de dominio (como figura unívoca) presenta las características de pública, constitucional y jurisdiccional. Por eso, entendida como una sola figura, su naturaleza constitucional, pública y jurisdiccional, aplica a la extinción de dominio sobre tierras incultas. A juicio de la actora, así lo entendió el Gobierno nacional cuando, mediante el ejercicio de facultades presidenciales para la paz,

dispuestas en el Decreto Ley 902 de 2017, expresamente dispuso la “[**extinción judicial**] del dominio sobre tierras incultas<sup>10</sup>”.

13. (iii) *Existe un tratamiento diferencial que carece de justificación.* Para la demandante, este trato diferencial se da porque las personas que incumplen la función social o ecológica dejan de disfrutar de la garantía de reserva judicial en materia de extinción de dominio. Tras la reforma, después de ejecutoriado el acto y de haber sido despojadas del inmueble, pueden eventualmente acudir a un juez para lograr una decisión judicial en su caso. En cambio, las personas que han adquirido o utilizado los bienes para actividades ilícitas, como narcotráfico o trata de personas, cuentan con mayores garantías de debido proceso y de acceso a la administración de justicia, puesto que, antes de despojarlos de sus bienes, un juez debe decidir de manera definitiva sobre sus derechos.

14. La demandante sostuvo que esta diferencia en el tratamiento carece de justificación, porque la extinción de dominio debe ser entendida como una sola figura de carácter constitucional, pública y jurisdiccional, que opera ante el incumplimiento de principios constitucionales. Luego, las personas que presumiblemente adquirieron bienes ilegales, al cometer delitos, no pueden tener más derechos o garantías que los propietarios de bienes rurales que presuntamente violaron la función social o ecológica de la propiedad. Esta disparidad, a juicio de la demandante, resulta incompatible con los artículos 13 y 34 de la Constitución Política. Señaló que tampoco se justifica el trato diferencial, si se considera que los narcotraficantes, sus testaferros o beneficiarios, tendrían más derechos, protección y garantías específicas que las personas que no utilicen el bien conforme lo determine el Gobierno nacional.

15. En consecuencia, para la actora, la extinción judicial de tierras incultas regulada en el Decreto Ley 902 de 2017, mediante la cual se dispone una fase judicial previa a cualquier decisión definitiva, no puede reemplazarse, como la reforma lo pretende, con un control judicial posterior de los actos administrativos.

---

<sup>10</sup> Artículo 58.5 del Decreto Ley 902 de 2017.

***Segundo cargo:* la norma del PND desconoce el debido proceso y el acceso a la administración de justicia al eliminar la fase judicial en el asunto que trata el numeral 5° del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017 (art. 29, 228 y 229)**

16. La accionante sostuvo que la norma acusada vulnera los derechos al debido proceso y al acceso efectivo a la administración de justicia, al impedir la participación de un juez imparcial y la eficacia de las garantías de defensa y contradicción, sobre trámites que pueden conllevar la pérdida de derechos de propiedad, en particular, en el proceso de extinción judicial de dominio sobre tierras incultas regulado por el Decreto Ley 902 de 2017 y reformado por la norma acusada. En su escrito inicial y de corrección, la demandante presentó distintas acusaciones que pueden resumirse de la siguiente manera:

17. *Primera acusación.* La norma demandada desconoce el principio de progresividad y la prohibición de regresividad determinantes en la consolidación y protección de los derechos fundamentales. De acuerdo con las consideraciones de la Sentencia C-228 de 2011, la actora afirmó que la reforma retrotrae garantías procesales para la protección de los derechos de los propietarios de los predios rurales, sin que sea necesario ni se cumpla con ello una finalidad constitucional.

18. Fundamentó esta aseveración en que el Decreto Ley 902 de 2017, el cual reguló el procedimiento único agrario, en especial en sus fases administrativa y judicial, es el resultado de un proceso de paz y de una reglamentación especial que valoró la problemática agraria en su integridad y definió la ruta a seguir, para efectos de lograr la consolidación y protección de los derechos agrarios, bajo el principio de acceso al sistema judicial y a la tutela judicial efectiva. Sin embargo, a través de la norma del PND se cambia el procedimiento previsto en el Decreto Ley 902 de 2017, declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-073 de 2018.

19. Con la reforma, el inciso primero del artículo 61 dispone que la Agencia Nacional de Tierras (ANT), mediante acto administrativo fundamentado en el informe técnico jurídico definitivo, tomará la decisión de fondo que corresponda. Además, los incisos 3° y 4° reducen la fase judicial a una acción de nulidad agraria, que es facultativa.

20. La accionante expuso que la decisión jurídica definitiva sobre la situación del predio es decidida por la entidad pública interesada en la adquisición del bien, es decir, la ANT. En este sentido, la autoridad administrativa que realiza la declaración de explotación del predio, por ejemplo, en el marco del proceso de extinción de tierras incultas, es la misma entidad que práctica las pruebas y resuelve conforme a su propia necesidad el derecho sobre la propiedad.

21. En consecuencia, para la demandante, el contenido de la reforma es: (i) un cambio regresivo, sin que tenga un fin constitucionalmente legítimo o un presupuesto que lo justifique, (ii) el legislador no demostró la ausencia de otros mecanismos menos lesivos frente a la protección de los propietarios rurales, y al contrario, (iii) resulta excesiva la eliminación de la fase judicial respecto de los principios dispuestos en los artículos 29, 228 y 229 de la Constitución.

22. *Segunda acusación.* La norma afecta el principio del juez natural, así como los principios de proporcionalidad y de razonabilidad, y los derechos de defensa y de contradicción. La demandante cuestiona el inciso 6° del numeral 6° del artículo 61 que dispone que: “Los procedimientos especiales agrarios que hubiesen pasado a etapa judicial, pero no hayan surtido la fase probatoria en dicha instancia, podrán ser reasumidos, mediante acto administrativo, por la Agencia Nacional de Tierras y tramitarse atendiendo las disposiciones acá contenidas”.

23. Para aquella, esta norma vulnera el acceso a un juez competente independiente e imparcial, al afectar la competencia de trámites judiciales en curso y convertirlos en procesos administrativos, sin proporcionar garantías suficientes de defensa y contradicción para las personas involucradas. Con ello, otorga facultades exorbitantes y excesivas a la ANT. Dichas facultades excesivas, a juicio de la actora, se evidencian en la atribución de la entidad

para intervenir en procesos judiciales en curso, incluso durante la etapa probatoria, finalizarlos y reabrir un trámite administrativo.

24. En su criterio, este cambio restringe los derechos de defensa y contradicción de los individuos afectados con las decisiones y el acceso a un juicio imparcial ante tribunal competente. Argumentó que la decisión final sobre la situación jurídica del predio ya no será tomada de manera oportuna por un juez independiente e imparcial. En su lugar, se otorga esta facultad a una autoridad administrativa que actúa como parte interesada en la actuación, lo que compromete la objetividad de su decisión y los derechos de los afectados.

25. La actora también indicó que la reforma otorga la facultad a la ANT de reasumir los procesos judiciales que se encuentren en curso y en conocimiento por la autoridad judicial, para que esa entidad sea quien decida, situación que atenta contra el debido proceso, el cual debe garantizarse dentro de toda actuación judicial. La demandante aseveró que esta potestad deja sin herramientas jurídicas eficientes a aquellos particulares que hacían parte del procedimiento único, pero ya no cuentan con una fase judicial, en tanto no tienen garantías oportunas de defensa y contradicción ante ese traslado de competencia y pérdida de conocimiento por el juez natural de la causa.

26. En consecuencia, la ciudadana argumentó que, si se buscaba dar celeridad al procedimiento único, el legislador no debió optar por otorgarle a la ANT facultades adicionales que reducen el derecho al acceso a la justicia y al debido proceso, sino medidas menos lesivas que hicieran más efectivo el procedimiento único, en sus fases administrativa y judicial. Por lo tanto, la norma afecta el principio de proporcionalidad, que exige que las medidas legislativas que afectan los derechos de los individuos deben evitar restricciones innecesarias o excesivas de tales derechos subjetivos.

27. *Tercera acusación.* La norma desconoce el principio de tutela judicial efectiva inherente al acceso a la administración de justicia. La demandante

cuestiona la competencia de la ANT prevista en el inciso 5° del numeral 6° del artículo 61, el cual dispone: “En los eventos en los que el juez disponga la suspensión provisional del acto administrativo en el marco de la acción de nulidad agraria, la ANT podrá disponer del inmueble conforme a sus competencias legales, siempre y cuando constituya una reserva destinada a cumplir las órdenes judiciales que se puedan dar en favor de los accionantes. Dicha reserva podrá ser constituida con recursos de su presupuesto, vehículos financieros públicos y/o cuentas especiales de la Nación”.

28. Para la demandante, esta reforma: (i) restringe la competencia de la autoridad judicial para ejercer su facultad de suspender los efectos de los actos administrativos que determinan de forma definitiva la situación jurídica de un predio; (ii) le otorga una facultad a la autoridad administrativa que es propia del sistema judicial; y (iii) afecta el derecho de las personas que acuden al proceso judicial, pues la medida provisional no sirve para suspender o detener la pérdida del derecho de dominio.

29. En su criterio, la disposición normativa *ibidem* desestima el principio de efectividad. Esto se manifiesta en la restricción que tiene la autoridad judicial para ejercer su facultad de suspender los efectos de los actos administrativos que determinan de forma definitiva la situación jurídica de un predio. Esta limitación contraviene, en criterio de la demandante, el derecho de los particulares a solicitar la suspensión del acto administrativo que define el derecho real de dominio.

30. Para la actora, el proceso judicial deja de ser efectivo porque la suspensión provisional se convierte en un acto ineficaz. Además, la acción agraria deja de ser efectiva porque no existe predio sobre el cual materializar la pretensión de nulidad agraria. Dicho en otras palabras, incluso acudiendo al proceso judicial, este no resulta efectivo para suspender o detener la pérdida del derecho de dominio. Esto convierte la acción agraria en un proceso de naturaleza indemnizatorio, pero no en una vía efectiva para la protección de los derechos reales de los propietarios de predios rurales.

## Pruebas trasladadas

31. Mediante auto del 5 de febrero de 2024, el magistrado sustanciador ordenó el traslado de las pruebas y documentos recibidos en el trámite de los expedientes acumulados D-15438 y D15461 y del expediente D-15516. Se ordenó su traslado por la conexidad entre los procesos de constitucionalidad y por la aplicación de los principios de economía y celeridad procesal. Las pruebas recolectadas se reseñan en la siguiente tabla.

*Expediente D-15438 y D15461 acumulado*<sup>11</sup>

<b>Interviniente</b>	<b>Solicitud o documentos trasladados</b>
Presidencia de la República	Inhibición y subsidiariamente exequibilidad
Cámara de Representantes	Documentos sobre trámite legislativo
Senado de la República	Documentos sobre trámite legislativo
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Inhibición y subsidiariamente exequibilidad
Departamento Nacional de Planeación	Exequibilidad
Universidad de Nariño	Exequibilidad
Universidad Agraria de Colombia	Exequibilidad

---

<sup>11</sup> En los expedientes D-15438 y D-15461 se analizaron las demandas formuladas por los ciudadanos Julián Pimiento Echeverri y José Luis Londoño Fernández en contra del numeral sexto, y del párrafo tercero del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, por desconocer los artículos 29, 157, 160 y 238 de la Constitución, y el principio de progresividad y prohibición de regresividad en relación con el derecho al debido proceso, contenido en el artículo 29 de la Constitución.

Universidad Libre	Exequibilidad
Universidad Pontificia Bolivariana	Inexequibilidad
Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga	Inexequibilidad
Sociedad de Agricultores de Colombia	Inexequibilidad
Asociación Nacional de Empresarios de Colombia	Inexequibilidad
Cámara Colombiana de la Construcción-Camacol	Inexequibilidad
Comisión Colombiana de Juristas	Inhibición
Harold Eduardo Sua	N/A
Manuel Enrique Cifuentes Muñoz	Inexequibilidad
Leidy Angélica Ramírez Primiciero	N/A

*Expediente D-15516<sup>12</sup>*

<b>Interviniente</b>	<b>Solicitud o documentos trasladados</b>
Presidencia de la República	Exequibilidad
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Exequibilidad
Departamento Nacional de Planeación	Exequibilidad
Comisión Colombiana de Juristas	Exequibilidad
Asociación de Agricultores de Colombia	Inexequibilidad
Cámara Colombiana de la	Inexequibilidad

<sup>12</sup> En el expediente D-15516 se admitió la demanda formulada por Jhoan Felipe Salgado Moreno contra el artículo 61 de PND, por desconocer los artículos 150.3, 158 y 339 de la Constitución y el artículo 5° de la Ley 152 de 1994.

Construcción-Camacol	
Colegio Colombiano de Abogados Administrativas	Inexequibilidad
Universidad de Nariño	Inexequibilidad
Universidad Pontificia Bolivariana	Inexequibilidad
Harold Eduardo Sua Montaña	N/A
Sharon Ramírez Quezada	Exequibilidad
Leidy Angélica Ramírez Primiciero	N/A

### Pruebas practicadas

32. Mediante autos del 5 de febrero y 1° de abril de 2024, el magistrado sustanciador ordenó y requirió la práctica de pruebas de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10° del Decreto 2067 de 1991 y 63 del Acuerdo 02 de 2015. En particular, solicitó que diversas entidades e instituciones respondieran preguntas relacionadas con el trámite administrativo y judicial surtido en los asuntos de que tratan los numerales 4°, 5° y 7° del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017, reformados por el artículo 61 de Ley 2294 de 2023.

A continuación, se presentan los argumentos principales expuestos:

Interviniente	Argumentos principales
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	- La modificación procedimental introducida en el numeral 6° y el párrafo tercero del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 no contraría lo dispuesto en la Constitución. Únicamente establece el retorno de las competencias a la ANT para decidir de fondo los procesos agrarios consagrados en los numerales 4°, 5° y 7° del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017, bajo las competencias dispuestas inicialmente en la Ley 160

	<p>de 1994.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Esta decisión se adopta para tramitar de forma eficiente y célere estos procesos y materializar los derechos del campesinado.</li> <li>- Presenta cifras que aducen la celeridad de los trámites después de la reforma introducida con el PND y la evaluación de los mecanismos que permitió concluir que sería un cambio eficaz para la Administración.</li> </ul>
<p>Agencia Nacional de Tierras</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El proceso único, en su fase administrativa, garantiza el debido proceso de los propietarios de los predios. Para estos asuntos, la entidad soporta el respeto de garantías procesales y los principios de libertad probatoria, contradicción, valoración y motivación, así como los principios de pertinencia, conducencia y utilidad de la prueba.</li> <li>- La entidad expuso que la fase judicial no era el mecanismo más eficaz administrativamente para la protección del campesinado, ya que la ANT solo presentó 5 demandas, ahora retiradas, como quiera que ninguna pasó de la etapa probatoria.</li> <li>- Presentó datos cuantitativos de cada procedimiento administrativo y de sus distintas etapas y marcos normativos, mediante los cuales aduce la necesidad de eficacia y celeridad de la Administración.</li> </ul>
<p>Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas para Asuntos Ambientales, Minero Energéticos y Agrarios</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En el marco de sus competencias preventivas, de intervención y seguimiento, la Procuraduría Delegada señaló que maneja un reporte de 387 procesos que sugieren obstáculos legales, administrativos y técnicos los cuales son “cardinales y demuestran la conveniencia de que las determinaciones que resuelven tales debates se radiquen en jueces y no autoridades administrativas”.</li> <li>- Desde una lectura normativa histórica, expone que los procesos agrarios tradicionalmente fueron una</li> </ul>

	<p>competencia del ejecutivo, sin embargo, a partir del Decreto Ley 902 de 2017 se determinó que estos serían instruidos por la ANT, pero resueltos por las autoridades jurisdiccionales, bajo el entendido de que en ellos se discuten verdaderos debates de adjudicación de derechos territoriales de competencia de la jurisdicción agraria, creada como “un sistema especializado de justicia que atienda de manera singular los debates en torno a los derechos sobre la tierra en Colombia”. Por lo tanto, “los debates en torno a los derechos sobre la tierra no se limitan a asuntos civiles o de la Jurisdicción contenciosa”.</p> <p>- Allegó los informes de seguimiento a las Sentencias T-488 de 2014 y SU-288 de 2022, así como el Quinto Informe al Congreso de la República sobre avances en la implementación del Acuerdo de Paz, por medio de los cuales expone una acumulación significativa de procesos agrarios registrados por la ANT que aún se encuentran en etapas administrativas iniciales o preliminares.</p>
<p>Defensoría del Pueblo</p>	<p>- La reforma significa un importante avance en punto al reconocimiento de derechos de la población campesina históricamente excluida, que no cuentan con tierra o la tienen, pero de manera insuficiente.</p> <p>- Su implementación debe realizarse con la participación directa de sus potenciales beneficiarios, la veeduría de los liderazgos comunitarios y con una gestión transparente.</p>

### **Intervenciones y conceptos**

33. Durante el trámite del presente asunto, la Corte recibió diferentes escritos de intervención y conceptos. Las solicitudes de cada una de las intervenciones se resumen en la siguiente tabla:

Interviniente	Argumentos principales
<p data-bbox="224 485 457 590">Presidencia de la República</p> <p data-bbox="261 751 418 835"><b>Solicitud:</b> Inhibición</p> <p data-bbox="232 869 448 953">y, en subsidio, exequibilidad</p>	<p data-bbox="483 310 1398 575">- Ineptitud por falta de especificidad en la formulación del cargo por violación de los artículos 13 y 34 constitucionales. La demandante interpreta de manera equivocada las dos figuras, que si bien, tienen similar denominación, son diferentes: la extinción de dominio (art. 34 de la CP) y la extinción de dominio agrario (art. 58 de la CP).</p> <p data-bbox="483 604 1398 827">- Ineptitud por falta de certeza, especificidad y suficiencia en la formulación del cargo por la presunta violación de los artículos 29, 228 y 229 de la Constitución. El cargo no recae sobre el contenido de la disposición acusada, sino sobre una inferencia de la demandante basada en sus opiniones.</p> <p data-bbox="483 856 1398 1121">- El dispositivo jurídico diseñado por el legislador se emite en el marco de su amplia competencia y es una medida razonable. Es razonable porque: <i>(i)</i> no está proscrita por la Constitución y <i>(ii)</i> persigue finalidades legítimas asociadas al acceso equitativo a la propiedad rural de sectores vulnerables y trabajadores agrarios.</p>
<p data-bbox="250 1234 431 1444">Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado</p> <p data-bbox="261 1612 418 1696"><b>Solicitud:</b> Inhibición</p> <p data-bbox="232 1730 448 1814">y, en subsidio, exequibilidad</p>	<p data-bbox="483 1159 1398 1793">-Ineptitud por falta de especificidad y suficiencia en la formulación del cargo por violación de los artículos 13 y 34 constitucionales. La actora no fue concreta en el señalamiento del parámetro o mandato constitucional del cual deriva la presunta reserva judicial que debe cobijar estos asuntos. Pese a que la demanda afirma de manera general cuáles deberían ser los sujetos comparables, el cargo propuesto por la demandante no precisa por qué un trámite de extinción que tiene como fundamento la necesidad de soportar probatoriamente una causal ilícita para su configuración, expresamente estipulado en el artículo 34 de la Constitución, debe equipararse al trámite de extinción de dominio sobre tierras incultas previsto en la Ley 160 de 1994 (Sentencia C-216/93).</p> <p data-bbox="483 1822 1398 1898">- Ineptitud por falta de especificidad y suficiencia en la formulación del cargo por la presunta violación de los</p>

	<p>artículos 29, 228 y 229 de la Constitución. La lectura de la norma no es suficiente para sugerir una duda sobre la legitimidad de los procedimientos administrativos. La sola conversión de una etapa del proceso, de judicial a administrativa, no puede reputarse sin más como contraria a la Constitución, pues el procedimiento administrativo es un escenario garantista de los derechos y de los presupuestos del debido proceso.</p> <p>- Existe amplia competencia del legislador para privilegiar determinados procedimientos, reasignarlos como trámites administrativos o incluso prescindir de etapas o recursos. No existe en la Constitución una naturaleza específica, judicial o administrativa, que se predique de estos asuntos especiales agrarios. En este entendido, la materia agraria no es la excepción a esta regla, y prueba de ello es que, tras la expedición de la Ley 160 de 1994, tales materias han fluctuado de un régimen al otro sin que ello represente menoscabo a los derechos de las partes involucradas (Sentencia C-1120 de 2005).</p>
<p>Departamento Nacional de Planeación</p> <p><b>Solicitud:</b> Inhibición</p> <p>y, en subsidio, exequibilidad</p>	<p>- Ineptitud por falta de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia en la formulación del cargo por la presunta violación de los artículos 29, 228 y 229 de la Constitución. La demandante no ofrece argumentos para comprobar en qué medida el cambio de naturaleza en el procedimiento es, en sí mismo, violatorio del debido proceso o al acceso a la administración de justicia, ni expone razones que generen dudas en cuanto a la supuesta supresión del control judicial sobre las decisiones administrativas adoptadas por la ANT.</p> <p>- La extinción de dominio se configura de dos maneras distintas en el ordenamiento jurídico y una tiene amplia potestad de configuración legislativa. La primera, se basa en la ilegitimidad del <i>título de adquisición</i>, dado que cuestiona el origen del derecho de propiedad. En este caso, la extinción se aplica a bienes cuyo título presenta anomalías que</p>

	<p>impiden su protección estatal y debe ser declarada mediante sentencia judicial, según lo consagrado en la Constitución. La segunda, se refiere a la ilegitimidad en el <i>ejercicio</i> del derecho de propiedad, por la violación de su función social y ecológica. Aquí el problema es de adecuación normativa, lo cual está dentro del amplio marco de configuración legislativa.</p>
<p>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural</p> <p><b>Solicitud:</b> Inhibición</p> <p>y, en subsidio, exequibilidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los cargos de inconstitucionalidad no cumplen los requisitos generales ni los presupuestos especiales por violación del principio de igualdad. La demanda: <i>(i)</i> presenta consideraciones constitucionales, jurisprudenciales y legales de manera genérica; <i>(ii)</i> la actora interpreta de manera equivocada los mecanismos de extinción del derecho de dominio, dado que no tienen la misma finalidad, origen o fundamento legal; y <i>(iii)</i> no existe un criterio de comparación o patrón de igualdad, dado que debe brindarse un trato desigual entre desiguales.</li> <li>- El legislador cuenta con amplia libertad de configuración para diseñar mecanismos administrativos y judiciales en materia agraria (SU-288 de 2022). Además, el control de los actos administrativos, así como de las controversias de carácter privado relacionadas con un mismo bien rural, será competencia de la jurisdicción agraria dispuesta en el A.L. 03 de 2023.</li> <li>- La normativa no viola ninguno de los procedimientos directamente fijados por la Constitución, por el contrario, cumple con los fines esenciales del Estado, respondiendo a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, y refleja en cada etapa del procedimiento administrativo los principios de legalidad, defensa, contradicción, publicidad y primacía del derecho sustancial.</li> </ul>
<p>Universidad Libre</p>	<p>- Los cargos de inconstitucionalidad no cumplen con el requisito de certeza. La demandante partió de una interpretación aislada de la norma atacada, sin considerar el contexto normativo en el que se desarrolla la posibilidad de</p>

<p><b>Solicitud:</b> Inhibición y, en subsidio, exequibilidad</p>	<p>adelantar por vía administrativa la extinción de dominio agrario.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En sede administrativa se evidencian mecanismos adecuados que garantizan el debido proceso y el acceso a la administración de justicia. La reforma consagra expresamente la legitimación por activa de los titulares de derechos reales para acudir al procedimiento judicial de nulidad. Además, el procedimiento único administrativo consagra expresamente la obligación de las autoridades de notificar en debida forma a los interesados en la actuación, incluyendo a los titulares de derechos reales.</li> </ul>
<p>Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL)</p> <p><b>Solicitud:</b> Inexequibilidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desconoce el principio de proporcionalidad y razonabilidad, dado que la reforma deroga la posibilidad de que el asunto sea conocido de fondo por una autoridad judicial independiente de la ANT. La instancia judicial se convierte en un escenario potestativo del interesado en iniciarla e impulsarla, en vez de que ello sea un deber de la propia entidad administrativa. Además, la lógica del Decreto Ley 902 de 2017 desde su expedición no fue otra que exigir que este tipo de trámites, por su naturaleza, surtiesen una fase judicial obligatoria, lo cual no puede ser intercambiable por un control posterior (Sentencia T-105 de 2023).</li> <li>- La salida judicial dispuesta en la reforma (acción de nulidad agraria) no satisface el principio de efectividad. Esto, considerando que la autoridad administrativa mantiene la potestad de seguir adelante con la destinación del inmueble aun cuando se inicie la acción judicial correspondiente y se logre el (eventual) decreto de la medida cautelar. En el evento en el que se decreta la suspensión provisional de dicho acto, la consecuencia natural de esta medida cautelar sería la prohibición de que la ANT disponga del predio, comoquiera que el acto perdería su fuerza ejecutoria. Sin embargo, a la luz de la disposición reprochada, lo anterior dejaría de ser así para que la entidad, de todas formas, proceda a emplearlo para los fines</li> </ul>

	<p>señalados en la ley.</p> <p>- La reforma es violatoria del principio <i>perpetuatio jurisdictionis</i>, entendida aquella como la garantía de inmodificabilidad de la competencia judicial, el cual obliga a las autoridades judiciales continuar con el trámite de los expedientes que se encuentran en su despacho, desde la admisión de la demanda y hasta una decisión de fondo. Sin embargo, la reforma permite convertir trámites judiciales en curso en una actuación administrativa, sin debida motivación o la precisión de garantías procesales para las partes.</p>
<p>Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC)</p> <p><b>Solicitud:</b> Inexequibilidad</p>	<p>- La medida no supera un juicio intermedio de igualdad porque, pese a que la medida pueda ser conducente para aumentar la disponibilidad de tierras, como un fin importante, genera una afectación desproporcionada en los derechos a la propiedad de quienes son sometidos a un proceso de extinción de dominio de tierras incultas. La decisión que adopta la ANT sólo puede ser controvertida a través de la acción de nulidad agraria, momento para el cual la medida de extinción de dominio está en firme y en ejecución.</p> <p>- En el trámite legislativo no se observa justificación de la eliminación de la fase judicial. No se encuentra en la exposición de motivos, en los informes de ponencia, en la proposición, en los objetivos, ejes de transformación y ejes transversales contenidos en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, así como tampoco en las bases del PND, explicación alguna del por qué y el para qué se tomó la decisión de eliminar la fase judicial en los procesos reformados.</p>
<p>Fundación Para el Estado de Derecho</p>	<p>- Existen diferencias constitucionales entre la extinción de dominio y la expropiación. En el caso de la extinción de dominio, la reserva judicial es absoluta, es decir, solo la autoridad judicial puede declararla. En la expropiación, la Constitución estableció que la pueden decretar los jueces y, en los casos en que el legislador lo establezca, las</p>

<p><b>Solicitud:</b> Inexequibilidad</p>	<p>autoridades administrativas, ello sujeto a posterior acción contencioso administrativa, incluso respecto del precio. Luego, no son figuras jurídicas intercambiables frente a las cuales se pueda confundir su contenido.</p>
<p>Universidad Pontificia Bolivariana</p>	<p>- La reforma, aunque facilita el acceso a la tierra como factor productivo, presenta problemas en términos de derechos procesales, derechos al debido proceso probatorio, los principios de transparencia y de imparcialidad, ya que no se cuenta con un control judicial efectivo que garantice su protección y respeto durante las fases administrativas.</p>
<p>Centro de Estudios para la Justicia Social Tierra Digna</p>	<p>- La existencia de una única fase administrativa no deviene en un riesgo para los derechos de los campesinos y propietarios de predios, puesto que la fase administrativa se encuentra reglada en el capítulo segundo del Título VI del Decreto Ley 902 de 2017, de donde se evidencia que habrán de garantizarse todos los postulados del debido proceso administrativo y del acceso a la justicia.</p>

### **Concepto de la Procuradora General de la Nación**

34. La Procuradora General solicitó a la Corte **estarse a lo resuelto** en las sentencias que se adopten en los procesos D-15345, D-15380, D-15516, D-15438, D-15481 y, D-15461 y, en este sentido, conceptuó que se declare la **inexequibilidad** del numeral 6° y del párrafo tercero del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023. La Procuraduría soportó su solicitud en los siguientes argumentos.

35. *Primero*, la norma acusada desconoce las prerrogativas constitucionales asociadas al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. Específicamente, la Procuradora advierte que “la desjudicialización de los procedimientos agrarios especiales que establecen las normas acusadas constituye una medida regresiva en el punto de la optimización de los derechos fundamentales”. Lo anterior, pues el debido proceso administrativo ocurre bajo estándares más flexibles que en una instancia judicial. Además, la entidad administrativa actúa como juez y parte, lo que genera un riesgo de conflictividad.

36. *Segundo*, la norma acusada vulnera los derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia y a la propiedad. El Ministerio Público considera que las disposiciones jurídicas no son idóneas para mejorar la eficiencia y la celeridad de los procedimientos agrarios, ni resultan consonantes con las políticas del Gobierno Nacional dirigidas a implementar y fortalecer la jurisdicción agraria, en cumplimiento de los compromisos adquiridos con el Acuerdo de Paz. Así, “lejos de reducir los problemas operativos relacionados con los procedimientos para facilitar el acceso equitativo a la tierra, la norma acusada implica una nueva fase administrativa que, sumada al control judicial posterior, haría más larga y compleja la conflictividad asociada con la tierra”.

37. *Tercero*, en virtud de los artículos 34 y 58 superiores, la Corte ha señalado que, en la garantía del derecho a la propiedad privada, “la acción de extinción de dominio es un acto típicamente jurisdiccional, y esto es así al punto que sería inexecutable una norma que asigne su conocimiento a una autoridad administrativa” (Sentencia C-740 de 2003). Por lo tanto, la disposición que desjudicializa el proceso de extinción de dominio de tierras incultas desconoce la protección a la propiedad derivada de mandatos constitucionales y permite que sea retirado el patrimonio de los ciudadanos por una decisión administrativa.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **Competencia**

38. La Corte Constitucional es competente para adelantar el control de constitucionalidad contra la disposición parcialmente acusada, ya que está contenida en una ley, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política.

### **Cuestión previa: análisis de la existencia de cosa juzgada constitucional**

39. *Solicitud de la Procuradora General de la Nación*. En atención a lo planteado por la Procuradora General de la Nación sobre la posible

configuración de la cosa juzgada y teniendo en cuenta un pronunciamiento previo de la Corte Constitucional, la Sala verificará en, primer lugar, si existen decisiones de esta corporación respecto de los preceptos normativos cuestionados en el presente trámite, en las que se haya resuelto sobre su constitucionalidad. Para ello, procederá (i) brevemente a explicar los parámetros constitucionales sobre cosa juzgada constitucional y (ii) verificará su existencia en el caso concreto, para adoptar la decisión que corresponda.

40. *Parámetros constitucionales sobre la configuración de cosa juzgada constitucional*<sup>13</sup>. El artículo 243 de la Constitución establece que “los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”. Adicionalmente, dispone que ninguna autoridad podrá “reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”. Por su parte, los artículos 46 y 48 de la Ley 270 de 1996, así como el artículo 21 del Decreto 2067 de 1991, desarrollan la citada norma superior y establecen que las decisiones que dicte la Corte Constitucional en ejercicio del control de constitucionalidad son definitivas, de obligatorio cumplimiento y tienen efectos *erga omnes*<sup>14</sup>.

41. A lo largo de su jurisprudencia, la Corte Constitucional ha desarrollado la figura de la cosa juzgada constitucional, bajo parámetros que se reiterarán a continuación<sup>15</sup>.

42. *Noción*. La cosa juzgada es una institución jurídico procesal<sup>16</sup> y una cualidad<sup>17</sup> de las sentencias ejecutoriadas de la Corte Constitucional, por medio de la cual las providencias resultan definitivas, intangibles, incontrovertibles e inmutables<sup>18</sup>. Este carácter determina que el asunto que ha sido resuelto no pueda volver a debatirse dentro del mismo proceso, ni en el futuro a través de otro procedimiento entre las mismas partes y con el mismo

---

<sup>13</sup> Este capítulo sigue y complementa las consideraciones efectuadas en el fallo C-068 de 2024 M.P. Juan Carlos Cortés González.

<sup>14</sup> Sentencias C-228 de 2015 y C-423 de 2021.

<sup>15</sup> Fallos C-774 de 2001, C-647 de 2006, C-829 de 2024, C-147 de 2021 y C-541 de 2023.

<sup>16</sup> Sentencia C-100 de 2019.

<sup>17</sup> Sentencia C-522 de 2009.

<sup>18</sup> Sentencia C-501 de 2023.

objeto<sup>19</sup>. Además, la jurisprudencia constitucional ha dotado a la cosa juzgada de un doble carácter: negativo y positivo. A través del carácter negativo, su función es prohibir a los funcionarios judiciales conocer, tramitar y fallar sobre asuntos ya resueltos por la jurisdicción constitucional. En cuanto al carácter positivo, su alcance está determinado por proporcionar seguridad a las relaciones jurídicas y al propio ordenamiento jurídico<sup>20</sup>.

43. *Finalidades*. La Corte Constitucional ha indicado que la cosa juzgada se fundamenta y tiene por finalidades primordiales: (i) preservar la seguridad jurídica, en concordancia con los postulados del Estado Social de Derecho, impidiendo que la decisión en firme sea objeto de nueva revisión o debate, o quede sometida a instancias adicionales a las ya cumplidas (artículo 1 C.P.); (ii) asegurar la supremacía de la Constitución, evitando que se reabra el caso judicial examinado mediante el fallo que reviste el carácter de cosa juzgada constitucional (artículo 4 C.P.); (iii) proteger el derecho al debido proceso, impidiendo que, tras examinarse un asunto por el juez competente y según las reglas vigentes, se reabra el debate (art. 29); (iv) garantizar la buena fe al promover la predictibilidad de las decisiones judiciales, así como suscitar la efectiva aplicación de los principios de igualdad y confianza legítima de los ciudadanos (art. 83 C.P.); y (v) garantizar la estabilidad y certeza de las relaciones jurídicas y que las controversias llevadas al conocimiento de un juez tengan un punto definitivo de cierre (artículo 228 C.P.)<sup>21</sup>.

44. *Eventos en los que se configura la cosa juzgada*<sup>22</sup>. Esta corporación ha señalado que para la configuración de la cosa juzgada en el examen de constitucionalidad de las normas es necesario que se verifiquen los siguientes requisitos: (1) *identidad de objeto*, es decir, que el asunto busque estudiar la misma proposición normativa ya definida en un fallo anterior; (2) *identidad de causa*, esto es, que la demanda proponga el estudio de la norma con fundamento en las mismas razones ya analizadas en la sentencia precedente, lo que incluye el referente constitucional o la norma presuntamente vulnerada<sup>23</sup>; y (3) *identidad del parámetro de control de constitucionalidad*, a

---

<sup>19</sup> Sentencia C-295 de 2021.

<sup>20</sup> Sentencia C-019 de 2024.

<sup>21</sup> Sentencia C-543 de 1992, C-600 de 2010, C-552 de 2014 y C-019 de 2024.

<sup>22</sup> Sentencias C-101 de 2022, C-227 de 2023, C-499 de 2023, C-047 de 2024 y C-095 de 2024.

<sup>23</sup> En el caso del control automático e integral no se tienen en cuenta los argumentos planteados, dado que, en general, la decisión que allí se toma hace tránsito a cosa juzgada absoluta. Ver, por ejemplo, Sentencia C-047 de 2024.

saber, que no exista un cambio de contexto o nuevas razones significativas que de manera excepcional hagan procedente la revisión, lo que la jurisprudencia ha referido como un “nuevo contexto de valoración”<sup>24</sup>.

45. *Tipologías*. Bajo estas subreglas, la Corte Constitucional ha indicado que se configura la cosa juzgada cuando se presenta alguna de las siguientes hipótesis:

<b>Tipología de la cosa juzgada constitucional</b>	
<b>Tipología</b>	<b>Contenido</b>
Cosa juzgada formal	<p><i>Causa</i>. Opera cuando la Sala Plena de la Corte Constitucional ya se pronunció sobre la disposición demandada. En otras palabras, se presenta cuando un artículo, inciso, numeral o segmento de una disposición normativa ya fue objeto de control constitucional en una decisión precedente y, sin embargo, se vuelve a demandar. Esta tipología recae sobre los textos normativos sometidos a control<sup>25</sup>.</p> <p><i>Efecto</i>. La sentencia precedente trae como consecuencia que la corporación no pueda volver a pronunciarse sobre la disposición jurídica y deba estarse a lo resuelto en el fallo previo<sup>26</sup>.</p>
Cosa juzgada material	<p><i>Causa</i>. Se configura cuando se demanda una disposición jurídica diferente a una evaluada en una sentencia de constitucionalidad precedente; sin embargo, el caso trata un contenido normativo idéntico al controlado. En estos eventos, la Corte debe evaluar: (i) si existe una decisión de constitucionalidad anterior sobre una regla de derecho idéntica, aunque contenida en distinta disposición jurídica; y (ii) determinar cuál es el nivel de similitud entre los cargos del</p>

<sup>24</sup> Sentencia C-023 de 2020.

<sup>25</sup> Sentencia C-095 de 2024.

<sup>26</sup> Sentencia C-147 de 2024.

	<p>pasado y del presente, y el análisis constitucional de fondo sobre la proposición jurídica. Este estudio no recae sobre la disposición sino sobre los contenidos normativos<sup>27</sup>.</p> <p><i>Efecto.</i> En el evento de que no exista identidad en el contenido normativo, resulta factible un nuevo pronunciamiento sobre la disposición o norma demandada. Si se trata de una regla de derecho idéntica, la decisión implica que la disposición no pueda ser objeto de un nuevo pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional, debiéndose estar a lo resuelto en la sentencia previa.</p>
<p>Cosa juzgada absoluta</p>	<p><i>Causa.</i> Se presenta en dos casos. Primero, cuando una sentencia previa ejerció el control de constitucionalidad respecto a la totalidad del texto superior, es decir, se entiende que la disposición fue examinada integralmente<sup>28</sup>. Segundo, cuando la Corte declara la inexecutable de una norma jurídica. En este segundo evento, dado que el enunciado legal queda suprimido del ordenamiento jurídico, no es posible un nuevo estudio de la norma, incluso por un parámetro o cargo distinto al que determinó la declaratoria de inexecutable<sup>29</sup>. Por lo tanto, la declaratoria de inexecutable de una norma con efectos inmediatos o retroactivos expulsa la disposición del ordenamiento jurídico. En consecuencia, no existe objeto para un nuevo pronunciamiento por parte de este tribunal. Esto, con independencia de las razones de la declaratoria de inconstitucionalidad<sup>30</sup>.</p> <p><i>Efecto.</i> En el primer caso, la decisión adoptada conlleva la</p>

<sup>27</sup> Sentencia C-147 de 2024.

<sup>28</sup> Sentencia C-185 de 2019.

<sup>29</sup> Sentencia C-147 de 2024.

<sup>30</sup> Ver, al respecto, la Sentencia C-383 de 2022.

	<p>imposibilidad de volver a examinar cualquier cargo contra la norma demandada<sup>31</sup>. En el segundo evento, si se detecta esta situación en la etapa de admisibilidad, el magistrado sustanciador deberá rechazar la demanda. Si la inexecutableidad ocurre con posterioridad a la admisión de la demanda, la Corte deberá estarse a lo resuelto en el fallo previo. Con todo, es importante identificar si la inexecutableidad previa se fundamentó en razones de procedimiento o fondo para determinar sus efectos. Si se eliminó por un defecto de forma, el legislador puede reproducir el texto normativo. Pero, si se suprimió por vicios de fondo, la norma debe valorarse desde la cosa juzgada material que obliga a acatar la decisión previa, a menos que se modifique el enunciado constitucional que generó contradicción<sup>32</sup>.</p>
<p>Cosa juzgada relativa</p>	<p><i>Causa.</i> Opera cuando la Sala Plena restringe los efectos de su decisión a cargos de inconstitucionalidad específicos, sin realizar un control integral. Existen dos modalidades: <i>explícita</i>, cuando en la parte resolutive se exponen los cargos por los cuales se adelantó el juicio de constitucionalidad precedente y resultan idénticos; e <i>implícita</i>, cuando, aunque no se expresa en la parte resolutive, el cargo puede extraerse de forma inequívoca y clara de la parte motiva de la decisión<sup>33</sup>.</p> <p><i>Efecto.</i> En este caso, resulta factible un nuevo pronunciamiento sobre la disposición o norma demandada, siempre que se presente por cargos nuevos a los ya examinados en un fallo precedente.</p>
<p>Cosa juzgada</p>	<p><i>Causa.</i> Ocurre cuando la Corte Constitucional formalmente declara la executableidad de una disposición, pero en realidad</p>

<sup>31</sup> Sentencia C-147 de 2024.

<sup>32</sup> Sentencia C-538 de 2012.

<sup>33</sup> Sentencia C-095 de 2024.

aparente	no hay un estudio de constitucionalidad en la decisión. <i>Efecto.</i> Este supuesto habilita pronunciarse de fondo sobre la disposición <sup>34</sup> .
----------	---

46. *La declaratoria de inexecutable de una disposición jurídica conlleva cosa juzgada formal y absoluta.* En decisiones precedentes, como los fallos C-200 de 2019, C-383 de 2022 y C-047 de 2024, la Corte Constitucional ha concluido que existe cosa juzgada formal y absoluta cuando se demanda un texto normativo previamente declarado inexecutable por este tribunal. Esto es así porque, de un lado, la disposición normativa ya fue sometida a un control de constitucionalidad previo; y por otro, el fallo anterior suprimió dicho precepto del ordenamiento jurídico. En consecuencia, no es posible realizar un análisis posterior de la norma con base en una nueva demanda de inconstitucionalidad, ya que el texto no hace parte del sistema jurídico. En ese evento, al tribunal solamente le corresponde estarse a lo resuelto en la decisión anterior. Al respecto, esta corporación ha indicado que “no tendría ningún sentido declarar nuevamente su disconformidad, (...) ya que no es posible volver sobre una norma que (...) no existe.”<sup>35</sup>

### III. ANÁLISIS DE LA DEMANDA

**En la presente actuación existe cosa juzgada formal y absoluta por la declaratoria de inexecutable del numeral 6° y el párrafo 3° del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 realizada mediante sentencia C-294 de 2024**

47. En el presente caso, se configura cosa juzgada constitucional de carácter formal y absoluto. Esto se debe a que los segmentos acusados del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 ya fueron objeto de control de constitucionalidad, mediante el proceso que culminó con la Sentencia C-294 de 2024, en la que se declaró su inexecutable.

48. La Sala Plena considera pertinente aclarar que, en el presente asunto, la demanda que dio origen a este proceso fue presentada el 17 de noviembre de 2023 y la Sentencia C-294 de 2024, que declaró inexecutable la disposición

---

<sup>34</sup> Sentencia C-095 de 2024.

<sup>35</sup> Sentencia C-538 de 2012.

demandada, se profirió el 17 de julio de 2024. En consecuencia, la demanda fue admitida cuando la norma acusada no había sido declarada inexecutable.

49. Esta precisión es relevante porque la jurisprudencia de la Corte ha establecido que, cuando la norma es declarada inexecutable en una sentencia anterior, la cosa juzgada será formal y absoluta, en tanto dicha disposición ha sido retirada del ordenamiento jurídico, sin importar los cargos invocados en la nueva demanda. En estos casos, la Corte debe rechazar la demanda si se encuentra en fase de calificación, o, si ya fue admitida antes de la sentencia de inexecutableidad, debe limitarse a declarar que se está a lo resuelto en la decisión anterior. Esto es así porque no existe un objeto de control sobre el cual emitir un pronunciamiento jurisdiccional. Por lo tanto, dado que en este caso la decisión de inexecutableidad se produjo después de la admisión de la demanda, la Sala debe analizar la configuración de la cosa juzgada mediante fallo.

50. En efecto, la Sentencia C-294 de 2024 de esta Corte examinó dos demandas de inconstitucionalidad presentadas contra el numeral 6° y el párrafo 3° del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, que modificaban el trámite de algunos procesos especiales agrarios. Como se relató en los antecedentes, las normas impugnadas eliminaban la fase judicial prevista en el Decreto Ley 902 de 2017 para procesos como los de clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos, extinción judicial del dominio sobre tierras incultas, caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos.

51. En aquel proceso, los demandantes plantearon cuatro cargos de inconstitucionalidad, dos por vicios en el proceso de formación de la ley y dos de fondo. La Sala Plena examinó los dos primeros y constató que había vicios de trámite insubsanables, por cuanto: *(i)* se desconoció el principio de publicidad en el segundo debate en la plenaria del Senado de la República y *(ii)* se desconoció el principio de consecutividad e identidad flexible.

52. Sobre el primer vicio de procedimiento, la Sentencia C-294 de 2024 concluyó que la proposición que introdujo las normas demandadas no cumplió con el mecanismo de publicidad definido en la Ley 5ª de 1992, es decir, la lectura previa a su debate y aprobación. Además, la publicidad no se garantizó mediante los canales alternativos señalados en la jurisprudencia. Específicamente: *(i)* la explicación del presidente del Senado no fue clara ni detallada para conocer el alcance de la norma; *(ii)* no se demostró la

publicación de la proposición en la página web del Senado de manera oportuna, ni que este medio fuera anunciado a los senadores; *(iii)* la explicación de la ministra de Agricultura y Desarrollo Rural fue posterior a la votación de la proposición y versó sobre otros artículos del proyecto de ley; y *(iv)* la radicación en la secretaría general de la proposición no puede suplir la publicidad, cuando no se demuestra un anuncio de su posible disponibilidad para consulta.

53. Respecto al segundo vicio procedimental, la Sala también consideró que el trámite legislativo violó el principio de consecutividad e identidad flexible. La Corte encontró, siguiendo la Sentencia C-074 de 2021, que la vulneración del principio de publicidad genera, en ocasiones, un problema de identidad y consecutividad cuando no existen condiciones mínimas para el debate. En esta ocasión se demostró este problema, en tanto los congresistas no conocieron ni tuvieron la posibilidad de valorar la proposición que introdujo las normas demandadas antes de ser sometida a votación. Además, la Sala advirtió que, aunque las normas demandadas guardaban relación con temas generales del Plan Nacional de Desarrollo, no fueron discutidas durante el primer debate por las comisiones económicas conjuntas. Por lo tanto, al constatar la ocurrencia vicios insubsanables que afectan el principio democrático, la Sala Plena declaró la inexequibilidad de las normas acusadas.

54. Con fundamento en la decisión descrita, la Sala Plena concluye que en el presente caso no es posible emprender el examen de los cargos formulados contra el numeral 6° y el párrafo 3° del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, por cuanto se configura la cosa juzgada constitucional formal y absoluta respecto de la Sentencia C-294 de 2024.

55. Esta decisión se adopta considerando que *(i)* el asunto que se pretende estudiar corresponde a la misma proposición normativa ya controlada en aquel fallo anterior y *(ii)* en la aludida Sentencia C-294 de 2024 la norma demandada fue expulsada del ordenamiento y, por ende, no hay un objeto sobre el que recaiga el control. Esta conclusión resulta más evidente al examinar los cargos de inconstitucionalidad formulados en el presente asunto, como se ha hecho en oportunidades anteriores, entre ellas en las sentencias C-047 de 2024 y C-383 de 2022.

56. En esta oportunidad, la demandante presentó dos cargos de inconstitucionalidad: el primero por violación del principio de igualdad (arts. 13 y 34 de la constitución) y el segundo por el desconocimiento de los

derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia (arts. 29, 228 y 229). Si bien ambas demandas recaen sobre la disposición, no coinciden en el fundamento del cargo de inconstitucionalidad. No obstante, el examen material no procede dado que el artículo 61 (parcial) de la Ley 2294 de 2023 fue expulsado del ordenamiento jurídico mediante la declaratoria de su inexecuibilidad y, por lo tanto, no existe un objeto sobre el cual recaiga el examen de constitucionalidad propuesto en la nueva demanda. Luego, no es posible realizar un nuevo análisis de la norma con fundamento en otros cargos de inconstitucionalidad. En consecuencia, a la Sala solamente le corresponde estarse a lo resuelto en el fallo C-294 de 2024.

#### **IV. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

#### **RESUELVE**

**ÚNICO. ESTARSE A LO RESUELTO** en la Sentencia C-294 de 2024, que declaró **INEXEQUIBLES** el numeral 6° y el parágrafo 3° del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, “[p]or [la] cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’”.

Notifíquese y cúmplase.

**JOSE FERNANDO REYES CUARTAS**

Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

Con impedimento aceptado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General