

Bogotá D.C., 25 de julio de 2025

Magistrados

CONSEJO DE ESTADO

Sección Tercera (Reparto)

Asunto: Nulidad simple en contra del Decreto 033 de 2025 con solicitud de medida cautelar de urgencia.

Actor: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia).

Accionados: Presidente de la República, Ministerio de Justicia y del Derecho y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Cordial saludo:

La **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO** (en adelante FEDE. Colombia), identificada con NIT 901.652.590-1, organización no gubernamental, no partidista y sin ánimo de lucro, que tiene por objeto defender el Estado de Derecho, las libertades individuales, la ciudadanía democrática y el gobierno constitucional en Colombia, representada en este acto por el suscrito representante legal, con fundamento en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA)- presenta el medio de control de **NULIDAD SIMPLE** en contra del Decreto 033 del 17 de enero de 2025 expedido por el Presidente de la República, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que crea un procedimiento administrativo con consecuencias expropiatorias no previstas por el legislador, alterando el régimen legal de adquisición de predios rurales y vulnerando el derecho de propiedad.

Tabla de contenido

I. PARTES	2
1.1. Demandante	2
1.2. Demandados	2
II. ANOTACIÓN PRELIMINAR	2
III. NORMA DEMANDADA Y PROCEDENCIA DE LA NULIDAD SIMPLE	3
3.1. Norma demandada	3
3.2. Procedencia de la demanda de nulidad simple	3
IV. FUNDAMENTOS DE HECHO	4
V. FUNDAMENTOS DE DERECHO.	4
VICIOS QUE AFECTAN LA VALIDEZ INTEGRAL DEL DECRETO 033 DE 2025.	4
5.1. Vicio por exceso en la potestad reglamentaria (artículo 189.11 constitucional).	4
5.2. Vicio de expedición irregular por inobservancia del procedimiento para actos administrativos generales.	5
5.3. Vicio de falsa motivación.	7

VICIOS EN LOS ARTÍCULOS 2, 3 (PARCIAL) Y 5 (PARCIAL) QUE HACEN NECESARIA LA NULIDAD PARCIAL DEL DECRETO 033 DE 2025.	9
5.4. Vicio de competencia en el artículo 2.2.6.18.4: invasión de funciones atribuidas a la Superintendencia de Notariado y Registro.	9
5.5. Vicio del artículo 2 del Decreto 033 de 2025 por violación de normas superiores.	11
5.5.1. Vicio del artículo 2 del Decreto 033 de 2025 por crear un procedimiento no previsto en la ley.	11
5.5.2. Vicio de los artículos 2.14.6.4.9 y 2.14.6.4.12 por imponer la expropiación como consecuencia jurídica no prevista en la ley.	15
5.5.3. Vicio del artículo 2 y 3 del Decreto 033 de 2025 por vulnerar el derecho a la propiedad privada (artículo 58 constitucional).	17
5.5.4. La omisión del requisito de inscripción de la oferta en el registro de instrumentos públicos en ciertos supuestos, vulnera el principio de seguridad jurídica y el derecho de propiedad.	18
5.5.5. Vicio de los artículos 2.14.6.4.4 y 2.14.6.4.5 por infringir la regla legal de avalúo individual: desconocimiento de los artículos 32 Ley 160/94 y 62 Ley 2294/23 y aplicación indebida de avalúos de referencia.	20
5.6. Vicio del artículo 2 del Decreto 033 de 2025 viola el debido proceso (artículos 29 de la Constitución)	21
VI. PRETENSIONES	26
7.1. Procedencia de la medida cautelar	27
7.2. Fundamentos de la suspensión provisional	29
7.3. Solicitud:	32
VIII. COMPETENCIA	32
IX. ANEXOS	33
X. NOTIFICACIONES	33

I. PARTES

I.1. Demandante

La **Fundación para el Estado de Derecho** (en adelante FEDe. Colombia), identificada con NIT. 901.652.590-1, representada en este acto por el suscrito representante legal.

I.2. Demandados

El **Presidente de la República**, señor Gustavo Francisco Petro Urrego.

El **Ministerio de Justicia y del Derecho** (en adelante el Ministerio de Justicia o MinJusticia) representado por Luis Eduardo Montealegre o por quien haga sus veces.

El **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural** (en adelante el Ministerio de Agricultura o MinAgricultura) representado por Martha Viviana Carvajalino Villegas o por quien haga sus veces.

II. ANOTACIÓN PRELIMINAR

La Fundación para el Estado de Derecho interpone demanda de nulidad simple contra el Decreto 033 del 17 de enero de 2025, mediante el cual el Gobierno Nacional modificó el régimen de adquisición de predios rurales, la operatividad del servicio público registral en zonas de reforma agraria, y reintrodujo al ordenamiento la opción privilegiada de compra de tierras por parte de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), entre otras disposiciones conexas.

Sin desconocer que el derecho de propiedad no es absoluto, su reconocimiento y garantía constituyen pilares esenciales del orden constitucional. Toda medida que pretenda limitar este derecho debe contar con respaldo legal expreso, respetar el principio de proporcionalidad y ofrecer garantías adecuadas a los particulares. El sistema constitucional protege la propiedad no solo como derecho individual, sino también como elemento estructural de seguridad jurídica, libertad económica y confianza en la actuación estatal.

El Decreto 033 de 2025 impone a los particulares, en municipios priorizados para la reforma agraria, la obligación de informar a la ANT cualquier negocio jurídico de compraventa o promesa de venta de predios rurales superiores a dos Unidades Agrícolas Familiares (UAF), habilitando al Estado para interrumpir o desplazar la libre negociación entre particulares y ejercer de manera preferente su derecho de adquisición. Esta medida se aplica incluso respecto de negocios en curso, lo que afecta la libertad contractual, la seguridad jurídica y la confianza legítima de los propietarios y adquirentes, quienes quedan expuestos a la incertidumbre sobre la celebración y ejecución de sus negocios jurídicos.

La demanda de nulidad que se presenta busca activar el control judicial sobre un acto que, bajo el pretexto de acelerar la reforma agraria, introduce cargas y restricciones no autorizadas por el legislador, en detrimento de la seguridad jurídica y los principios esenciales que rigen la función administrativa. La demanda de nulidad busca no solo revertir disposiciones que exceden la potestad reglamentaria, sino también preservar la coherencia del orden constitucional y la confianza de quienes participan en el tráfico inmobiliario rural.

III. NORMA DEMANDADA Y PROCEDENCIA DE LA NULIDAD SIMPLE

III.1. Norma demandada

El Decreto 033 del 17 de enero de 2025 expedido por el Presidente de la República, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, *“Por medio del cual se modifica el Capítulo 4 del Título 6 y se modifica y adiciona el Capítulo 2 del Título 19 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural y, se adiciona el Capítulo 18 al Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho y se dictan otras disposiciones”* (En adelante el Decreto 033 o el Decreto demandado).

El Decreto fue publicado en el Diario Oficial No. 53.002 del 17 de enero de 2025 (ver Anexo 5).

III.2. Procedencia de la demanda de nulidad simple

La procedencia de esta demanda se fundamenta en lo dispuesto por el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), que habilita el medio de control de nulidad simple contra actos administrativos de carácter general cuando estos incurren en vicios sustanciales como la expedición sin competencia, con infracción de normas superiores, en forma irregular, con falsa motivación o por desviación de poder. En el caso del Decreto 033 de 2025, se configuran varias de estas causales, concretamente: (i) extralimitación de la potestad reglamentaria, (ii) expedición irregular, (iii) infracción de normas constitucionales y legales superiores, y (iv) falsa motivación.

IV. FUNDAMENTOS DE HECHO

4.1. El 21 de noviembre de 2024, el Ministerio de Agricultura publicó en el aplicativo del Sistema Único de Consulta Pública SUCOP <https://www.sucop.gov.co/entidades/minagricultura/Normativa?IDNorma=19150>, el proyecto de decreto “*Por medio del cual se modifica el Capítulo 4 del Título 6 y se modifica y adiciona el Capítulo 2 del Título 19 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural y, se adiciona el Capítulo 18 al Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho y se dictan otras disposiciones*”.

La consulta pública estuvo disponible por tan solo 4 días calendario, es decir, hasta el 25 de noviembre de 2024, comprendiendo además dos días no hábiles (23 y 24 de noviembre), lo que redujo de forma significativa el tiempo efectivo de participación (ver Anexo 2).

4.2. Durante ese corto plazo, participaron únicamente tres ciudadanos (Laura Angulo, Daniel Fernando Bravo López y un usuario anónimo), quienes formularon aproximadamente veintidós (22) observaciones en contra del proyecto. No obstante, solo diez (10) de esas observaciones fueron acogidas por la entidad (ver Anexo 3).

4.3. El 17 de enero de 2025, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 033 de 2025, que fue publicado el mismo día en el Diario Oficial No. 53.002 (ver Anexos 4 y 5).

V. FUNDAMENTOS DE DERECHO.

VICIOS QUE AFECTAN LA VALIDEZ INTEGRAL DEL DECRETO 033 DE 2025.

5.1. Vicio por exceso en la potestad reglamentaria (artículo 189.11 constitucional).

El Decreto 033 de 2025 excede de manera evidente los límites materiales y funcionales de la potestad reglamentaria conferida al Presidente de la República por el artículo 189.11 de la Constitución. Si bien esta facultad permite expedir decretos para asegurar la cumplida ejecución de las leyes, no habilita al Ejecutivo para crear nuevos procedimientos, establecer consecuencias

jurídicas no previstas en la ley ni redefinir el alcance de los derechos y obligaciones regulados por el legislador.

La jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado ha señalado que *“la potestad reglamentaria solo tiene por fin dar vida práctica a la ley para ponerla en ejecución, supliendo aquellos detalles que sería exótico consignar en la propia ley; pero el gobierno, so pretexto de su ejercicio, no puede ni ampliar ni restringir el sentido de la ley, dictando nuevas disposiciones o suprimiendo las contenidas en la ley, porque ello no sería reglamentar sino legislar”*¹, se resalta que el reglamento no puede ni ampliar ni restringir el sentido de la ley, dictando nuevas disposiciones o suprimiendo las contenidas en la ley, pues en ese caso el Gobierno deja de reglamentar para empezar a legislar. El reglamento, en suma, solo es válido en la medida en que se dedique a ejecutar la ley a la que se encuentra inmediatamente ligado y no desborde los límites fijados por el legislador.

El Decreto 033 de 2025 contraviene estos límites al modificar el régimen legal de adquisición de tierras para la reforma agraria, sin que exista una habilitación legal expresa que le permita al Ejecutivo actuar en tales materias. En particular, el capítulo adicionado al Título 6, Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015 (artículos 2.14.6.4.1 a 2.14.6.4.15) crea un procedimiento híbrido que fusiona la oferta voluntaria prevista en el artículo 62 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo) con el procedimiento de negociación directa consagrado en la Ley 160 de 1994.

A su vez, el artículo 2.14.19.2.19 impone al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y a entidades militares la entrega gratuita de productos cartográficos a la Agencia Nacional de Tierras, a pesar de que dichos organismos no están vinculados al sector administrativo agropecuario ni de justicia y tienen competencias técnicas y operativas autónomas.

El Decreto también excede su función al intervenir en el ámbito de entidades adscritas a sectores financieros, como ocurre con el artículo 2.14.6.4.16, que ordena requerimientos periódicos a entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera y la Superintendencia de Industria y Comercio. De igual forma, el artículo 2.14.6.4.15 impone nuevas obligaciones a los particulares, como el deber de informar a la ANT sobre negocios jurídicos relativos a predios rurales con ciertas características, lo cual introduce una limitación no prevista en la ley al derecho de propiedad privada, sin fundamento legal ni evaluación de proporcionalidad.

En consecuencia, el decreto demandado no puede considerarse una reglamentación “secundum legem”, sino una actuación legislativa de facto, que invade competencias del Congreso y desborda el marco constitucional de la función reglamentaria.

5.2. Vicio de expedición irregular por inobservancia del procedimiento para actos administrativos generales.

El Decreto 033 de 2025 fue expedido con violación del procedimiento reglado que rige la adopción de decretos de carácter general firmados por el Presidente de la República, de conformidad con el Título 2, Parte 1, Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, en concordancia con los artículos 8 y 209 de la Constitución y el artículo 8 de la Ley 1437 de 2011.

¹ Sentencias del Consejo de Estado de agosto 22 de 1944 y 16 de junio de 1948, Anales del Consejo, Tomos LVI y LVH, números 341-346 y 362-366, págs: 66 y 225, respectivamente.

Según consta en el certificado expedido por el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP), el proyecto normativo identificado como PN-2024-19150 fue publicado para consulta ciudadana únicamente entre el 21 y el 25 de noviembre de 2024, es decir, por un término de cinco (5) días calendario y 3 días hábiles (ver Anexo 2 y 2.1.). Esta duración incumple abiertamente lo dispuesto en el artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015, que establece un mínimo obligatorio de quince (15) días calendario para la publicación de los proyectos de regulación antes de su remisión a la Secretaría Jurídica de la Presidencia. Esta norma busca garantizar una participación ciudadana efectiva, lo cual resulta imposible de alcanzar en un término tan reducido.

Un plazo tan corto impide que los interesados ejerzan su derecho de participación y control sobre las decisiones administrativas que afectan sus derechos e intereses. Prueba de ello es que apenas intervinieron 3 participantes en un tema de interés nacional para el sector agropecuario, lo cual, en el fondo, refleja una intención de mantener oculta la actuación de la administración y de evitar la verdadera participación de los ciudadanos, convirtiendo el acto de publicidad en una mera formalidad vacía de contenido real.

Tal como lo ha manifestado el Consejo de Estado: *“El ordenamiento constitucional Colombiano repudia la idea de las actuaciones administrativas secretas u ocultas a los administrados, como así lo dio a entender el constituyente al haber consagrado en el artículo 209 Superior, como principio fundamental de la Función Administrativa, el de la publicidad, altamente necesario para que los asociados se enteren oportunamente de la forma como despliega su actividad la administración, y si así lo deciden, activen su derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (Art. 40 C.P.), interponiendo las acciones legales en su contra, para la defensa del ordenamiento jurídico. Todo ello, sin duda, contribuye a hacer más transparente el proceder de la administración.”*²

Además, si bien se anexó una memoria justificativa, esta no cumple con los elementos mínimos exigidos por el artículo 2.1.2.1.6 del Decreto 1081 de 2015, tales como: (i) la identificación clara de la habilitación legal para cada disposición reglamentaria, (ii) el análisis de impacto normativo, (iii) la certificación de cumplimiento de la publicidad mínima y (iv) la sistematización de observaciones ciudadanas con su respectiva valoración. Por el contrario, la memoria se limita a una exposición somera de antecedentes y justificación política, sin abordar los elementos técnico-jurídicos que exige el marco reglamentario. No hay evidencia de evaluación del impacto sobre derechos de propiedad, trámites administrativos o eventuales cargas regulatorias para los particulares.

Estas irregularidades comprometen la validez del acto por dos razones jurídicas. En primer lugar, configuran una infracción directa del procedimiento reglado previsto por el Gobierno Nacional para la expedición de sus propios actos normativos generales, en particular de aquellos suscritos por el Presidente. Tal procedimiento no es facultativo, sino obligatorio y su desconocimiento constituye una causal de nulidad conforme lo establece el artículo 137 del CPACA.

En segundo lugar, vulneran derechos fundamentales de los ciudadanos, como el derecho a participar en la elaboración de las decisiones que los afectan (artículo 2 y 40 de la Constitución) y el principio de publicidad de la función administrativa (artículos 209 y 270 superiores). La jurisprudencia del Consejo de Estado ha reiterado que la omisión de los instrumentos de

² Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 7 de marzo de 2011, Radicado No. 110010328000201000006-00, M.P. María Nohemí Hernández Pinzón.

participación en la formación de reglamentos constituye un vicio de forma esencial, insubsanable y determinante de nulidad, pues impide que la administración adopte sus decisiones con plena deliberación democrática y conocimiento de los intereses sociales comprometidos.

En consecuencia, la expedición del Decreto 033 de 2025 desconoció las reglas básicas de procedimiento que rigen la producción normativa del Ejecutivo, en particular el deber de garantizar una publicidad adecuada, una justificación suficiente y una respuesta efectiva a las observaciones ciudadanas. Estas falencias configuran un vicio sustancial de forma, razón por la cual se solicita declarar la nulidad del acto acusado.

5.2.1 No inclusión del proyecto en la Agenda Regulatoria:

El proyecto de decreto, no fue incluido en la agenda regulatoria del año 2024 ni del 2025, publicada en el sitio web del Ministerio de Justicia ni del MADR (ver Anexos 6 y 7), lo que infringe el artículo 2.1.2.1.20 del Decreto 1081 de 2015 que establece:

Artículo 2.1.2.1.20. Modificado por el Decreto 1273 de 2020, artículo 3°. Agenda regulatoria. Los ministerios y departamentos administrativos cabeza de sector publicarán en la sección normativa de sus sitios web, o en aquella que haga sus veces, y en cualquier otro medio de que dispongan para el efecto, a más tardar el 31 de octubre de cada año, un proyecto de agenda regulatoria con la lista de los proyectos específicos de regulación que previsiblemente deban expedirse en el sector durante el año siguiente.

La entidad responsable valorará los comentarios que durante el mes siguiente reciba de los ciudadanos y grupos de interés, y publicará la agenda regulatoria a más tardar el 31 de diciembre de cada año.

Copia de las agendas regulatorias de los ministerios y departamentos administrativos cabeza de sector se remitirá a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República dentro de los primeros cinco (5) días del mes de enero en archivo físico y electrónico.

En todos los casos, de manera previa a la publicación de un proyecto específico de regulación, la entidad originadora de la norma deberá constatar que el proyecto se encuentra incorporado en la agenda regulatoria. De dicha circunstancia se dejará constancia en la certificación de que trata el numeral 1.1 del artículo 2.1.2.1.6 del presente decreto.

Los ministerios y departamentos administrativos cabeza de sector podrán introducir modificaciones a la agenda regulatoria, informándolas previamente a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

La agenda regulatoria, junto con las modificaciones, deberá permanecer visible durante todo el año en el sitio web de la entidad.

***Parágrafo.** La agenda regulatoria deberá elaborarse por el servidor público responsable designado al interior de la entidad y presentarse en el formato suministrado por el Departamento Administrativo de la Función Pública. (Negrillas propias)*

En este caso, el proyecto de decreto no fue incluido en la agenda regulatoria del año 2024 ni del año 2025 por ninguna de las entidades firmantes, y tampoco se introdujo modificación alguna conforme al procedimiento previsto (ver Anexo 6 y 7). No se informó previamente a la Secretaría Jurídica de la Presidencia, no se actualizó la agenda ni se mantuvo visible en el sitio web institucional, como lo exige el artículo 2.1.2.1.20 del Decreto 1081 de 2015. Esta omisión constituye una infracción del procedimiento obligatorio para la expedición de actos administrativos generales, lo que configura una causal de nulidad por expedición irregular.

5.3. Vicio de falsa motivación.

El Decreto 033 de 2025 incurre en la causal de nulidad por falsa motivación, conforme al artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 en tanto los motivos de hecho y de derecho que le sirven de fundamento no se corresponden con la realidad normativa ni justifican de manera suficiente la adopción de las medidas que impone. Tal como lo ha reiterado el Consejo de Estado, este vicio se configura cuando:

“i) se presenta inexistencia de fundamentos de hecho o de derecho en la manifestación de voluntad de la Administración Pública, ii) los supuestos de hecho esgrimidos en el acto son contrarios a la realidad, bien por error o por razones engañosas o simuladas, iii) el autor del acto le ha dado a los motivos de hecho o de derecho un alcance que no tienen y iv) los motivos que sirven de fundamento al acto no justifican la decisión”³.

En los considerandos del Decreto 033 de 2025 se aduce que sus disposiciones son necesarias para “promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra”, “priorizar e impulsar el desarrollo integral de las actividades agrícolas” y “garantizar la protección, respeto y garantía de los derechos individuales y colectivos del campesinado”. Sin embargo, las medidas adoptadas por el decreto como la creación de nuevos procedimientos de adquisición, la imposición de avalúos masivos y la supresión de garantías registrales, no encuentran soporte ni en el texto constitucional ni en la legislación invocada.

Al analizar la parte considerativa que contiene la motivación del Decreto 033 de 2025, se observa lo siguiente:

Si bien los artículos 64 y 65 de la Constitución reconocen la función social y la protección especial de los campesinos, en ninguna de sus disposiciones se autoriza que el Estado restrinja garantías de los propietarios rurales ni que suprima derechos de defensa, publicidad y contradicción para acelerar la adquisición de tierras mediante un Decreto. La simple invocación de los “fines de la reforma agraria” no puede justificar la eliminación de requisitos sustanciales ni la transformación radical de procedimientos que afectan la propiedad privada, mucho menos si se hace de manera generalizada y sin un análisis concreto de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad.

El decreto fundamenta la sustitución del avalúo individualizado y la introducción de avalúos de referencia en lo dispuesto en el parágrafo 1° del artículo 62 de la Ley 2294 de 2023, que permite solicitar avalúos de referencia por metodologías de valoración masiva, que conforme el artículo debe ser, “en aquellos casos en que se priorice una zona para la compra de predios”. La ley limita este mecanismo a contextos específicos, y no autoriza la eliminación de solicitar un avalúo comercial individualizado ni de objetar el valor propuesto por la Administración. Al extender de manera indiscriminada la utilización de avalúos de referencia y restringir el derecho a contradicción, el decreto le otorga a la norma legal un alcance que no tiene, incurriendo en la causal de falsa motivación identificada por el Consejo de Estado.

De igual manera, el decreto justifica la omisión de la inscripción registral de la oferta de compra y la reconducción automática de procedimientos voluntarios a vías forzosas en la necesidad de “dar celeridad” y “articular” procesos de adquisición. No obstante, ninguna de las normas invocadas por

³ Sentencia Consejo de Estado, radicado 17495. M.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez. Bogotá D.C., junio 13 de 2013.

el decreto (ni la Ley 160 de 1994, ni la Ley 2294 de 2023) autoriza suprimir garantías sustanciales de publicidad ni sustituir la autonomía de la voluntad de los propietarios por procedimientos híbridos que habilitan la expropiación sin habilitación legal expresa.

En otras palabras, el Decreto da a los principios y mandatos constitucionales un alcance y efectos que no tienen, utilizando la reforma agraria y la protección del interés general como justificación formal para introducir limitaciones procedimentales, cargas, y mecanismos restrictivos que no son necesarios, proporcionales ni conexos con la finalidad declarada.

Los motivos de conveniencia y oportunidad expuestos en los considerandos, como la “celeridad”, la “articulación de procedimientos” y la “seguridad jurídica sobre la tierra”, no constituyen justificación suficiente para restringir derechos constitucionales y legales de los propietarios rurales y de terceros interesados. El decreto no está acompañado de diagnósticos, estudios técnicos ni análisis de impacto que demuestren que las garantías suprimidas, como la inscripción registral o el avalúo individualizado, constituyen obstáculos reales para la política agraria ni que su eliminación resulte necesaria para alcanzar los objetivos de acceso a la tierra.

Por el contrario, la supresión de estas garantías introduce nuevas fuentes de inseguridad jurídica, vulnera el debido proceso y desconoce la buena fe de los ciudadanos, contradiciendo los propios fines que el decreto afirma promover. En suma, el Decreto 033 de 2025 incurre en falsa motivación, pues:

- Atribuye a los fines constitucionales y legales de la reforma agraria un alcance que no tienen, utilizándolos para suprimir garantías procedimentales y materiales sin justificación suficiente.
- Extiende indebidamente la aplicación de mecanismos de valoración y procedimientos excepcionales a contextos no previstos por la ley.
- Omite demostrar la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de las restricciones impuestas a la propiedad privada y al derecho de defensa de los particulares.
- Fundamenta la supresión de derechos y garantías en motivos de conveniencia y oportunidad, pero sin soporte técnico ni análisis de impacto que los respalde.

Por tanto, el decreto demandado se encuentra viciado de falsa motivación conforme a los criterios reiterados por la jurisprudencia del Consejo de Estado, lo que constituye causal autónoma de nulidad conforme al artículo 137 del CPACA.

VICIOS EN LOS ARTÍCULOS 2, 3 (PARCIAL) Y 5 (PARCIAL) QUE HACEN NECESARIA LA NULIDAD PARCIAL DEL DECRETO 033 DE 2025.

Además de los vicios que afectan de manera integral la validez del Decreto 033 de 2025, se identifican irregularidades específicas en los artículos 2, 3 (parcial) y 5 (parcial), que justifican su nulidad parcial. Estas disposiciones presentan defectos autónomos por desconocimiento del principio de legalidad, invasión de competencias, infracción del debido proceso y vulneración de derechos constitucionales. A continuación se describen los vicios concretos que afectan dichas disposiciones.

5.4. Vicio de competencia en el artículo 2.2.6.18.4: invasión de funciones atribuidas a la Superintendencia de Notariado y Registro.

El artículo 2.2.6.18.4. Tarifas, adicionado al Decreto 1069 de 2015, establece una injerencia directa en la fijación de tarifas registrales, al disponer:

"La Superintendencia de Notariado y Registro podrá fijar tarifas diferenciales y sustancialmente inferiores por hasta menos de un 65% por el ejercicio de la función registral para los negocios en los que intervenga la ANT según los artículos 61, 62, 63 y 64 de la Ley 2294 de 2023. Estas tarifas serán hasta menos de un 85% para los privados que acepten realizar entregas voluntarias anticipadas."

Aunque la norma aparenta delegar la decisión en la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), en realidad predetermina por completo los márgenes de reducción tarifaria y define los supuestos específicos en los que deben aplicarse, sin permitir el estudio técnico que exige el ordenamiento jurídico. Esta disposición desconoce el marco normativo expreso que regula la competencia para establecer tarifas notariales y registrales.

El artículo 218 del Decreto Ley 960 de 1970 otorgó al Gobierno nacional la potestad de revisar periódicamente las tarifas de derechos notariales teniendo en cuenta los costos del servicio pero de manera general y sin sustituir el proceso técnico propio de la SNR.

ARTÍCULO 218. Las tarifas que señalan los derechos notariales son revisables periódicamente por el Gobierno Nacional teniendo en consideración los costos del servicio y la conveniencia pública.

Por su parte, el artículo 74 de la Ley 1579 de 2012 establece de manera clara y precisa que corresponde exclusivamente a la SNR fijar y ajustar las tarifas por el ejercicio de la función registral, con base en estudios técnicos de costos y bajo el límite del Índice de Precios al Consumidor.

Artículo 74. Tarifas registrales: La Superintendencia de Notariado y Registro fijará las tarifas por concepto del ejercicio de la función registral, las cuales se ajustarán anualmente y no podrán exceder el Índice de Precios al Consumidor, previo estudio que contendrá los costos y criterio de conveniencia que demanda el servicio. Todos los dineros recibidos por este concepto pertenecen al tesoro nacional y serán administrados por la Superintendencia de Notariado y Registro.

Esta competencia exclusiva de la SNR se reitera en el Decreto 2723 de 2014, cuyo artículo 11 (numeral 22) y artículo 13 (numeral 13) señalan expresamente:

ARTÍCULO 11. Funciones de la Superintendencia. Son funciones de la Superintendencia de Notariado y Registro, las siguientes:
22. Fijar y actualizar las tarifas por concepto de derechos por la prestación de los servicios de registro de instrumentos públicos.

ARTÍCULO 13. Funciones del Despacho de Superintendente. Son funciones del Despacho del Superintendente, las siguientes:
13. Fijar y actualizar las tarifas por el ejercicio de la función registral.

El artículo 2.2.6.18.4 del Decreto 033 de 2025 desconoce abiertamente estas disposiciones, al imponer reducciones fijas del 65 % y 85 % que no dejan margen alguno para el análisis técnico, la evaluación de costos o la discrecionalidad reglada que la ley confiere a la SNR. La “fijación” que debe surgir de un estudio técnico motivado se vacía de contenido, pues las tarifas quedan sustancialmente determinadas por el Ejecutivo, desnaturalizando la función técnica y autónoma que la ley reserva a la Superintendencia.

Esta interferencia constituye un vicio de competencia, en tanto el Presidente de la República, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no tienen atribución legal para imponer condiciones sustantivas sobre tarifas registrales. Al hacerlo, invaden una función específica atribuida por la ley a un órgano técnico y autónomo, lo que configura una causal de nulidad conforme al artículo 137 del CPACA por violación de normas superiores y falta de competencia material. En consecuencia, el artículo 2.2.6.18.4 del Decreto 033 de 2025 debe ser declarado nulo.

5.5. Vicio del artículo 2 del Decreto 033 de 2025 por violación de normas superiores.

Normas constitucionales y legales vulneradas:

- **Artículo 2 de la Constitución:** fines esenciales del Estado y promoción de la prosperidad general.
- **Artículo 29 de la Constitución:** debido proceso.
- **Artículo 58 de la Constitución:** derecho a la propiedad privada y reserva de ley.
- **Artículo 83 de la Constitución:** principio de Buena fe y confianza legítima.
- **Artículo 150, numeral 1 de la Constitución:** facultad del Congreso para interpretar, reformar y derogar las leyes.
- **Artículo 209 de la Constitución:** principios de la Función Administrativa: Eficacia, Economía, Celeridad, Publicidad, entre otros.
- **Artículo 31 de la Ley 160 de 1994:** Opción privilegiada de adquisición de tierras para fines de reforma agraria.
- **Artículo 32 de la Ley 160 de 1994:** Procedimiento legal para la negociación directa y expropiación de predios rurales.
- **Artículo 39 de la Ley 160 de 1994.** Régimen de propiedad parcelaria y deber de información en casos de enajenación.
- **Artículo 73 de la Ley 160 de 1994.** Ejercicio de la opción privilegiada frente a intermediarios financieros sobre predios adjudicados.
- **Artículos 62 de la Ley 2294 de 2023:** Procedimiento de compra por oferta voluntaria sin expropiación.

5.5.1. Vicio del artículo 2 del Decreto 033 de 2025 por crear un procedimiento no previsto en la ley.

El Gobierno nacional introdujo una nueva hipótesis para aplicar la opción privilegiada de compra a favor de la Agencia Nacional de Tierras, que abarca todos los predios rurales con extensiones

superiores a dos (2) Unidades Agrícolas Familiares (UAF) localizados en los 82 municipios priorizados por el Ministerio de Agricultura.

Aunado a lo anterior, el decreto demandado fusiona, sin habilitación legal expresa, el procedimiento de compra por oferta voluntaria regulado en el artículo 62 de la Ley 2294 de 2023, con el procedimiento de negociación directa consagrado en el artículo 32 de la Ley 160 de 1994. Esta operación indebida implica la creación de un procedimiento autónomo que integra requisitos, plazos y etapas de ambos procedimientos, afectando garantías sustanciales y alterando los efectos jurídicos previstos por la ley. En palabras del Consejo de Estado:

“La potestad reglamentaria tiene su primer límite en la ley que va a reglamentar, dado que es ella la que establece el marco dentro del cual se ejerce, de tal forma que no puede el Ejecutivo crear una disposición no contenida en aquella, ni modificarla para restringir su espíritu o finalidad, pues así invadiría competencias que le corresponden al Congreso, con mayor razón tratándose de disposiciones legales de carácter tributario, en las que la Constitución Política consagra expresamente las competencias legislativas⁴”.

Para demostrar que el artículo 2 del Decreto 033 de 2025 modifica sustancialmente tanto el procedimiento de compra por oferta voluntaria previsto en el artículo 62 de la Ley 2294 de 2023 como el de negociación directa del Capítulo VI de la Ley 160 de 1994, se desarrollan los siguientes ejes argumentativos: a) el procedimiento legal preexistente en la Ley 160; b) la lógica y naturaleza del artículo 62 de la Ley 2294; y c) el nuevo procedimiento creado por el Decreto 033.

a) Procedimiento en la Ley 160 de 1994: artículo 39 y Capítulo VI.

La Ley 160 de 1994 contempla hipótesis específicas en las que la ANT goza de una opción privilegiada de compra: (i) predios adquiridos por entidades financieras mediante dación en pago o por sentencia judicial (art. 32, par. 1), y (ii) parcelas adjudicadas como baldíos cuya primera venta se pretenda después de quince años (art. 39, inc. 6). Igualmente, se previó esta opción privilegiada en la Ley 2294 de 2023: (i) en los procesos de compra directa al FRISCO (numeral 2 del art. 61); (ii) adquisiciones al Fondo de reparación de víctimas (numeral 3 del art. 61) y (iii) en las transferencias de entidades públicas (numeral 4 del art. 61).

Así, los artículos 31 y 32 de la Ley 160 crearon un procedimiento completo y secuencial para la adquisición de tierras para la reforma agraria, que incluye: (i) identificación y avalúo individual (art. 32.1-32.2); (ii) inscripción de la oferta en la ORIP y plazo de diez días para responder (art. 32.3-32.4); (iii) eventual suscripción de promesa de compraventa o escritura (art. 32.5); y (iv) si no hay acuerdo, paso inmediato a la expropiación judicial (art. 32.6 y Cap. VII)

Este diseño normativo garantiza seguridad jurídica, publicidad registral y respeto a los derechos del propietario, y no puede ser alterado por vía reglamentaria.

b) Naturaleza del artículo 62 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo).

⁴ Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia del 23 de mayo de 2013, exp. 19306, M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia. Ver también sentencia del 15 de abril de 2015, exp. 19103, M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

El artículo 62 de la Ley 2294 de 2023 establece un procedimiento para la adquisición de predios rurales mediante oferta voluntaria por parte del propietario. Este mecanismo legislativo parte de una manifestación unilateral de voluntad de venta, que el propietario dirige a la ANT mediante los canales dispuestos por la entidad. El diseño normativo privilegia el uso de información secundaria, interoperabilidad institucional y herramientas tecnológicas, de modo que las visitas físicas al predio son excepcionales y sólo proceden en caso de insuficiencia informativa. Esta estructura pone de relieve el carácter declarativo y no inquisitivo del trámite: la ANT no actúa de oficio, sino en respuesta a la solicitud del interesado.

Superada la etapa preliminar y verificada la viabilidad del predio, la ANT comunica tal circunstancia al solicitante, quien debe presentar una oferta formal de venta. En esta etapa se establece una diferencia fundamental respecto del artículo 32 de la Ley 160, pues en este último es la ANT quien formula la oferta; mientras que en el artículo 62 es el particular quien la presenta, y sólo en caso de ajuste o diferencia con el avalúo, la ANT manifiesta su intención de compra. Es decir, no hay una facultad pública para imponer unilateralmente condiciones, ni para forzar la enajenación, lo que reafirma el carácter voluntario y consensual del procedimiento.

En cuanto al avalúo, el artículo permite la utilización tanto de avalúos individuales como de avalúos de referencia en zonas priorizadas, pero en todos los casos estos deben ceñirse a la metodología técnica del IGAC. Las objeciones al avalúo se resuelven por peritos distintos, y si no hay acuerdo, el procedimiento finaliza sin sanciones ni efectos adversos para el propietario. Esta regla está expresamente prevista en el literal c, numeral 2 de la norma: *“en caso de rechazo, se entenderá culminado el procedimiento”*. Esta disposición excluye la posibilidad de que la ANT pueda iniciar un procedimiento de expropiación o forzar la enajenación por vía judicial, como sí ocurre en el marco del artículo 32 de la Ley 160.

En suma, el artículo 62 configura un procedimiento cerrado, completo y autosuficiente, en el cual el legislador determinó con precisión las etapas, sujetos intervinientes, mecanismos de evaluación técnica, y causas de terminación.

c) El procedimiento híbrido que crea el artículo 2 del Decreto 033 de 2025:

El artículo 2 del Decreto 033 de 2025 creó procedimiento que fusiona indebidamente la compra voluntaria con la negociación directa, establecidos respectivamente en la Ley 2294 de 2023 y en la Ley 160 de 1994. Esta fusión alterna etapas y consecuencias jurídicas de ambos sistemas, estableciendo mecanismos como el denominado avalúo de referencia masivo, aplicable de oficio y no por solicitud expresa del propietario y transformó lo que la ley creó como la oferta voluntaria del propietario en un procedimiento impulsado unilateralmente por la ANT.

Además, el Decreto 033 dispone en su artículo 2.14.6.4.5 que, en caso de silencio del propietario frente a la propuesta estatal basada en dicho avalúo de referencia, se entenderá automáticamente rechazada la oferta, desencadenando de forma inmediata consecuencias gravosas como la declaración de interés social y utilidad pública del predio (art. 2.14.6.4.6), y en última instancia, su expropiación judicial (art. 2.14.6.4.12). Esta secuencia convierte un procedimiento voluntario en uno forzoso y sancionatorio, en abierta contradicción con el artículo 62.

Este procedimiento híbrido no solo contraviene explícitamente los límites de la potestad reglamentaria reconocidos por el Consejo de Estado, que establece que esta facultad no permite al Ejecutivo crear nuevas disposiciones que excedan o modifiquen las normas que reglamentan, sino que vulnera abiertamente principios constitucionales esenciales como la seguridad jurídica, la legalidad administrativa, la autonomía de la voluntad privada y el debido proceso.

A efectos de mostrar cómo opera el procedimiento que creó el ejecutivo para la adquisición de tierras de la ANT, a continuación se condensa el contenido de cada artículo añadido o modificado en el Capítulo 4, Título 6, Parte 14 del Decreto 1071 de 2015.

- i. **Art. 2.14.6.4.1 – Reunión inicial de insumos:** La ANT recopila planos, avalúos y demás documentos para determinar si el predio cumple los fines de la reforma agraria. Todas las entidades públicas y notaría deben entregar la información solicitada en un plazo de diez días hábiles.
- ii. **Art. 2.14.6.4.2 Visita técnica (condicionada):** Solo se practica cuando la información secundaria resulte insuficiente. Si el propietario se opone, la ANT puede requerir el auxilio de la fuerza pública. Con ello se agiliza la verificación física del inmueble, pero se reduce la intervención del titular.
- iii. **Art. 2.14.6.4.4 Avalúo comercial y “avalúo de referencia”:** El precio tope sigue siendo el avalúo comercial, pero se abre la puerta a emplear avalúos de referencia masivos cuando el predio esté (i) en un municipio priorizado o en un Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), (ii) dentro de una zona homogénea geoeconómica y (iii) cobijado por un avalúo vigente del IGAC. Esto sustituye el avalúo individual previsto en la ley.
- iv. **Art. 2.14.6.4.5 Pregunta-bisagra al propietario:** Antes de formular la oferta, la ANT interroga al titular si acepta el avalúo de referencia. Debe responder en diez días hábiles; el silencio equivale a rechazo. La gravedad de esta consecuencia es que el Decreto dispone que, el trámite deja de ser voluntario (Ley 2294, art. 62) para convertirse en un procedimiento impulsado de oficio.
- v. **Art. 2.14.6.4.6 Oferta de compra y notificación:** La ANT notifica su oferta por medios electrónicos; si el propietario es una comunidad, basta con la aceptación de un tercio de los copropietarios. Se presume desde ese momento el interés social y la utilidad pública del predio. Establece el párrafo: *Parágrafo. Los bienes rurales asociados con ofertas realizadas por la ANT, o quien haga sus veces, conforme a lo previsto en el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 160 de 1994, o aquellas ofertas realizadas cuando agotado lo previsto en el literal c del numeral 1 del artículo 62 de la Ley 2294 de 2023, sin que el postulante formulara una oferta, se presumirán de interés social y utilidad pública en los términos de la Ley 160 de 1994.*
- vi. **Art. 2.14.6.4.7 - Inscripción registral selectiva.** La oferta derivada de la Ley 160 debe inscribirse en la ORIP en cinco días hábiles; la oferta basada en la Ley 2294 queda exenta de inscripción, suprimiendo una garantía pensada para proteger a terceros.
- vii. **Art. 2.14.6.4.8 y 4.9 - Contenido y contestación de la oferta.** El propietario dispone de diez días hábiles para aceptar, rechazar u objetar el avalúo; si se emplea avalúo de referencia, solo puede objetar el área.
- viii. **Art. 2.14.6.4.10 y 4.11 Trámite de contrapropuestas y aceptación:** Admitidas las observaciones, las partes tienen cinco días para otorgar la escritura. La aceptación tácita por actos concluyentes queda reconocida.

- ix. **Art. 2.14.6.4.12 - Rechazo y expropiación:** Si se configuran las causales del art. 32-5 de la Ley 160, el Director de la ANT, sin delegación posible, dicta resolución de expropiación y debe demandarla ante el juez. El Decreto, en los hechos, anuda la negativa a una consecuencia coactiva no prevista en la Ley 2294.
- x. **Art. 2.14.6.4.15 – Deber de información y opción privilegiada automática:** Todas las notarías y ciudadanos deben reportar a la ANT, antes del 1 de abril de 2025, cualquier negocio sobre predios mayores a dos UAF en municipios priorizados. Recibida la alerta, la ANT cuenta con quince días hábiles para iniciar la compra por oferta voluntaria, que deja de ser tal.
- xi. **Art. 2.14.6.4.16 Requerimientos mensuales a entidades financieras** Bancos y cooperativas deben informar los predios recibidos en dación en pago; la ANT dispone de dos meses para ejercer la opción privilegiada.

5.5.2. Vicio de los artículos 2.14.6.4.9 y 2.14.6.4.12 por imponer la expropiación como consecuencia jurídica no prevista en la ley.

Los artículos 2.14.6.4.9 y 2.14.6.4.12 del Decreto demandado infringen el ordenamiento jurídico al desdibujar los límites entre dos procedimientos radicalmente distintos: (i) el procedimiento de adquisición con oferta voluntaria regulado por el artículo 62 de la Ley 2294 de 2023 (PND), que es negocial, cerrado y sin consecuencias coactivas, y (ii) el procedimiento de adquisición con facultades expropiatorias regulado por el artículo 32 de la Ley 160 de 1994, que sí permite terminar en una demanda de expropiación si fracasa la negociación.

El Decreto 033 de 2025 mezcla ambos procedimientos y los confunde al establecer en el artículo 2.14.6.4.9 que, en los casos en que el propietario rechaza la oferta de la ANT en el procedimiento voluntario (artículo 62 del PND), la ANT quedará facultada para activar inmediatamente el trámite previsto en el artículo 32 de la Ley 160. Esto tiene como consecuencia práctica que, en caso de rechazo de la oferta por el propietario, no termina el trámite negocial como estipula la Ley 2294, sino que da lugar a una demanda de expropiación ante la jurisdicción civil, equiparándolo indebidamente al procedimiento coercitivo de la Ley 160.

Aunado a lo anterior, el artículo 2.14.6.4.12 del Decreto 033 no solo crea una nueva causal de expropiación, sino que además confunde dos procedimientos legales en uno solo. En su encabezado, dicha norma distingue entre el "rechazo de la oferta" y la "renuncia a la negociación directa", pero seguidamente impone una única consecuencia para ambos escenarios: la posibilidad de que el Director de la ANT ordene que se pretenda la expropiación ante el juez competente, conforme al numeral 6 del artículo 32 de la Ley 160. De manera expresa señala:

Artículo 2.14.6.4.12. Rechazo de la oferta. Se entenderá que el postulante rechaza la oferta de compra y renuncia a la negociación directa cuando se configuren las circunstancias previstas en el numeral 5 del artículo 32 de la Ley 160 de 1994. El Director de la ANT en cumplimiento de la Ley y de forma indelegable, agotado el procedimiento de negociación directa, mediante resolución motivada, podrá ordenar que se pretenda inmediatamente ante el juez competente la expropiación del predio y de los demás derechos reales constituidos sobre este de conformidad con el numeral 6 del artículo 32 de la Ley 160 de 1994.

Esta equiparación normativa ignora que el artículo 62 del PND no contempla ningún tipo de consecuencia coactiva ni remisión al artículo 32 en caso de rechazo. El decreto convierte la negativa a vender, en el marco de un mecanismo voluntario, en causal de expropiación judicial, modificando de fondo la naturaleza jurídica del procedimiento diseñado por el legislador.

La expropiación, como ha precisado reiteradamente la Corte Constitucional, está sujeta a una reserva legal estricta. El inciso final del artículo 58 de la Constitución establece con claridad que: *“Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación...”*.

De esta cláusula constitucional se derivan dos exigencias: (i) la causa expropiandi debe estar establecida por ley formal del Congreso, y (ii) dicha ley debe señalar expresamente el procedimiento y la autoridad competente, garantizando el debido proceso y la indemnización previa.

Ninguno de estos requisitos se cumple en este caso. El artículo 62 de la Ley 2294 de 2023, que es la disposición supuestamente reglamentada, no contempla la expropiación como consecuencia de la negativa del propietario a vender. Por el contrario, el legislador excluyó de forma deliberada cualquier efecto coactivo: si no hay acuerdo, el trámite se entiende agotado y el propietario recupera la plena libertad dispositiva sobre su predio. Tal como lo ha reconocido la Corte Constitucional:

La expropiación administrativa por motivos de utilidad pública o interés social es la limitación más gravosa del derecho fundamental de propiedad privada, dado que anula las facultades de uso, goce y disposición del bien de forma permanente. Por esta razón, la Corte Constitucional ha enfatizado de forma reiterada y uniforme que debe cumplir con estrictos requisitos constitucionales. **Estos requisitos buscan armonizar “el principio de prevalencia del interés general y el derecho a la propiedad privada”, asegurar que el proceso expropiatorio no constituya una privación arbitraria y desproporcionada del derecho de dominio y conferir al propietario garantías procesales y sustanciales mínimas.**

*Conforme a la jurisprudencia constitucional, son requisitos constitucionales de la expropiación administrativa por motivos de utilidad pública e interés social: **(i) la observancia del principio de legalidad, (ii) la garantía del debido proceso y (iii) el otorgamiento de una indemnización previa y justa**[53]. Si estos requisitos se cumplen el interés privado del titular debe ceder ante el público y la expropiación es procedente.*

*i) Principio de legalidad. La observancia del principio de legalidad impone cuatro exigencias. **Primero, el legislador debe definir de forma clara y suficiente los motivos de utilidad pública o de interés social que justifican la expropiación. Segundo, la facultad de expropiación de la entidad administrativa debe estar prevista expresamente en la Ley. Tercero, la expropiación debe fundarse en los motivos que “la ley definió como de interés social o utilidad pública”. Cuarto, sólo pueden ser objeto de expropiación “los bienes que sean necesarios para que la administración desarrolle los fines de la utilidad pública o del interés social” definidos por el legislador**.*

⁵ Corte Constitucional, sentencias C-370 de 1994, C-764 de 2013 y C-035 de 2016. La Corte Constitucional ha indicado respecto del requisito de claridad, que la causa expropiandi prevista por el legislador debe consistir en el “señalamiento expreso y preciso de los motivos de utilidad pública o de interés social que pueden encontrarse en conflicto con el interés privado” (sentencia C-370 de 1994). En tal sentido, si el legislador no señala expresamente

La remisión reglamentaria al artículo 32 de la Ley 160, contenida en el Decreto 033, amplía de manera inconstitucional el supuesto de hecho de esa norma, extendiéndolo a predios ofrecidos bajo avalúo de referencia, categoría que la Ley 160 jamás contempló como hipótesis habilitante de expropiación. Se trata, en suma, de una creación normativa ex novo por parte del Ejecutivo, sin respaldo en el marco legal vigente.

En consecuencia, los artículos 2.14.6.4.9 y 2.14.6.4.12 infringen el artículo 62 de la Ley 2294 y vulnera directamente el artículo 58 de la Constitución, al imponer por vía reglamentaria, sin habilitación legislativa expresa, una privación forzosa de la propiedad privada que el legislador conscientemente excluyó de este procedimiento.

5.5.3. Vicio del artículo 2 y 3 del Decreto 033 de 2025 por vulnerar el derecho a la propiedad privada (artículo 58 constitucional).

El Decreto 033 de 2025 desconoce el núcleo esencial del derecho de propiedad consagrado en el artículo 58 de la Constitución porque impone una serie de restricciones y cargas que ni el Legislador ha autorizado ni resultan necesarias para cumplir una finalidad de utilidad pública. El ataque al dominio se expresa en cinco frentes articulados que, actuando de manera concurrente, hacen impracticable la libre disposición de los predios rurales en los núcleos de reforma agraria que conforme el Ministerio de Agricultura afecta a 82 municipios⁶.

En primer lugar, el decreto amplía, sin habilitación legal, las hipótesis en las que la ANT puede ejercer la opción privilegiada de compra y, por esa vía, restringe la facultad dispositiva de los propietarios. Al extenderla a todos los predios ubicados en municipios priorizados y con extensión superior a dos UAF, el Ejecutivo introduce un gravamen real permanente: el deber de información y la opción privilegiada de compra que la Ley 160 de 1994 y la Ley 2294 de 2023 reservan para casos expresamente tipificados (predios parcelarios, bienes recibidos en dación en pago, inmuebles del FRISCO, etc.). Esta imposición de un gravamen real afecta directamente el ius disponendi, atributo esencial, del derecho de dominio.

En segundo lugar, como se explicó anteriormente, el decreto desnaturaliza el procedimiento de compra por oferta voluntaria previsto en el artículo 62 de la Ley 2294 de 2023. Lo anterior implica que se podrá proceder con la expropiación del bien sin consideración a la ruta jurídica a través de la cual se inició el trámite (Ley 160 de 1994 o Ley 2294 de 2023), de no llegar a un acuerdo entre el Estado y el propietario privado del predio.

los motivos de utilidad pública o de interés social que generan la “incompatibilidad entre el título privado y el provecho general, se dará paso a la intervención arbitraria del Estado sobre los derechos y libertades individuales, incurriendo en una confiscación” (sentencia C-764 de 2013); Corte Constitucional, sentencia C-764 de 2013. En esta sentencia la Corte señaló que el requisito de suficiencia exige que los motivos de utilidad pública o de interés social señalados por el legislador deben “tener una causa notable, que con suficiente fuerza justifique la restricción del derecho de propiedad”; Corte Constitucional, sentencias C-133 de 2009 y C-750 de 2015; Corte Constitucional, sentencia C-085 de 2022; Corte Constitucional, sentencia C-750 de 2015.

⁶ Ministerio de Agricultura, disponible en: <https://servicios.supernotariado.gov.co/files/portal/documentosPortalWeb/documento-10314-2025031391831.pdf>

En tercer lugar, el decreto sustituye el avalúo comercial individual (exigido por la Ley 160 para fijar el precio máximo de negociación y eventual indemnización) por avalúos de referencia masivos. Con ello: (i) rompe el equilibrio entre partes al imponer un valor estándar que desconoce las particularidades de cada predio, (ii) eliminó el derecho del propietario a objetar el avalúo por error grave que contempla el artículo 32 de la Ley 160 de 1994, y (iii) desdibuja el parámetro de la justa indemnización exigida por el propio artículo 58 constitucional. La fijación unilateral de precios mediante métodos estadísticos, sin contradicción ni valoración individual, compromete la proporcionalidad que debe regir toda limitación al dominio.

En cuarto lugar, el decreto introduce nuevas condiciones territoriales (v.gr. núcleos de reforma agraria o las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos -APPA-) que condicionan tanto la aplicabilidad de los avalúos de referencia como la obligatoriedad de suministrar gratuitamente a la ANT todas las bases registrales en dichas zonas. Al imponer tales condicionamientos sin respaldo legal, restringe arbitrariamente la libre circulación del bien y grava selectivamente la propiedad en función de su localización, afectando de manera desproporcionada a quienes poseen predios en las zonas señaladas. Así, los propietarios de predios en zonas APPA quedan sujetos, sin mandato legal alguno, a un régimen de avalúo obligatorio y a un tratamiento registral preferente que compromete la igualdad ante la ley y el derecho de dominio.

Estos cuatro ejes, considerados en conjunto, revelan un patrón reglamentario que despoja al derecho de propiedad de la facultad básica de disponer libremente del bien, erosionando su contenido esencial y contrariando abiertamente la protección que el artículo 58 constitucional. Por ello, el Decreto demandado debe ser anulado para restaurar la plena vigencia del derecho de propiedad.

Según lo dispone la Constitución, el derecho de propiedad constituye un pilar fundamental del ordenamiento jurídico y no puede ser sustituido, relativizado ni morigerado por desarrollos reglamentarios. Aunque no tiene carácter absoluto, su protección exige que cualquier limitación sustancial provenga del Legislador, sea razonable, proporcional y esté debidamente justificada. Como ha sostenido la jurisprudencia constitucional, el respeto al núcleo esencial del derecho de propiedad permea todo el orden constitucional y exige un control estricto de cualquier medida que lo afecte, aun de forma leve.

En consecuencia, al modificar sustancialmente el régimen legal de la propiedad rural sin habilitación legislativa expresa, el Decreto 033 de 2025 vulnera el núcleo esencial de este derecho fundamental. Corresponde, por tanto, a esta Honorable Corporación declarar su nulidad, como garantía de la supremacía constitucional y de la plena vigencia del derecho de propiedad en el Estado social de derecho.

5.5.4. La omisión del requisito de inscripción de la oferta en el registro de instrumentos públicos en ciertos supuestos, vulnera el principio de seguridad jurídica y el derecho de propiedad.

El artículo 2 del Decreto 033 de 2025, al modificar el artículo 2.14.6.4.7 del Decreto 1071 de 2015, incurre en infracción al principio de seguridad jurídica, al establecer un régimen asimétrico de publicidad registral en los procedimientos de adquisición de tierras por parte del Estado.

En efecto, mientras el primer inciso de la norma exige la inscripción de la oferta de compra para los procesos adelantados conforme al artículo 32 de la Ley 160 de 1994, el segundo inciso elimina dicha exigencia para los procedimientos de adquisición previstos en el artículo 62 de la Ley 2294 de 2023. Esta distinción resulta profundamente lesiva para la seguridad jurídica carente de justificación objetiva y carente de claridad para los administrados y terceros interesados.

El Artículo 2.14.6.4.7 del Decreto 1071 de 2015, modificado por el Decreto 033 de 2025, dispone textualmente:

"Artículo 2.14.6.4.7. Inscripción en Registro. Para que surta efectos ante terceros, la oferta de compra, presentada de acuerdo con el artículo 32 de la Ley 160 de 1994, será inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha en que se haya efectuado la comunicación. Los procedimientos de compra por negociación directa dispuestos en el Artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 no requerirán inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos."

La Ley 160 de 1994, en su Artículo 32, numeral 5, exige claramente:

"La oferta de compra deberá inscribirse en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Circulo correspondiente dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha en que se haya efectuado la comunicación."

La inscripción registral de la oferta de compra no es una mera formalidad. Constituye una garantía esencial de publicidad y oponibilidad, cuyo propósito es advertir a la comunidad y a los titulares de derechos sobre la inminencia de una afectación al derecho de dominio. Es, en efecto, la herramienta institucional que permite a los propietarios y a terceros con derechos constituidos ejercer oportunamente su derecho de defensa y acceder a los mecanismos de protección jurisdiccional, en los términos del artículo 29 de la Constitución.

La omisión de este requisito en el contexto de los procedimientos regulados por el artículo 62 de la Ley 2294 de 2023, procedimientos que, además, pueden transformarse en adquisiciones forzosas o expropiaciones según lo previsto en el propio Decreto, genera un estado de incertidumbre inadmisibles sobre el estatus jurídico de los inmuebles rurales. Se priva así a los titulares de la tierra de la posibilidad de conocer y oponerse a las cargas que eventualmente pesen sobre su propiedad, minando la previsibilidad y estabilidad que son inherentes al derecho de propiedad (artículo 58 de la Constitución).

Más aún, esta situación afecta no solo a los propietarios, sino también a cualquier tercero con interés legítimo en el bien (acreedores, poseedores, arrendatarios o beneficiarios de derechos reales limitados) quienes se verán sorprendidos por la ejecución de medidas administrativas o judiciales que alteren la titularidad del predio, sin haber tenido la oportunidad de ejercer su derecho a ser escuchados. Se vulnera así la buena fe, la transparencia en el tráfico jurídico inmobiliario y la confianza legítima en la actuación estatal.

En suma, la ausencia de un mecanismo uniforme y obligatorio de inscripción de la oferta de compra en todos los procedimientos de adquisición estatal con potencial afectación forzosa priva a los administrados de las garantías mínimas de conocimiento, defensa y protección de su derecho de propiedad. Esta omisión debilita el principio de seguridad jurídica, entendido como la certeza y

previsibilidad en la aplicación del derecho, y erosiona la confianza de los ciudadanos en la estabilidad y oponibilidad de sus derechos sobre la tierra.

5.5.5. Vicio de los artículos 2.14.6.4.4 y 2.14.6.4.5 por infringir la regla legal de avalúo individual: desconocimiento de los artículos 32 Ley 160/94 y 62 Ley 2294/23 y aplicación indebida de avalúos de referencia.

El Decreto 033 de 2025 desconoce abiertamente el régimen legal previsto para la determinación del precio de adquisición de predios rurales por parte del Estado, al sustituir el avalúo individual, pericial y controvertible que exige la ley por un esquema de avalúos de referencia calculados con base en metodologías masivas o zonales. Esta modificación es contraria a los artículos 32 de la Ley 160 de 1994 y 62 de la Ley 2294 de 2023, y vulnera los principios de legalidad, objetividad, debido proceso y garantía del derecho de propiedad.

Tanto la Ley 160 de 1994 como la Ley 2294 de 2023 consagran un principio común: el precio de negociación debe determinarse con fundamento en un avalúo comercial individual, realizado por peritos habilitados que apliquen la metodología oficial del IGAC, y que sea susceptible de objeción por parte del propietario. En efecto:

- El artículo 62 de la Ley 2294 de 2023, en su literal d), ordena que, una vez presentada la oferta de venta por parte del propietario, la ANT solicite un avalúo individual elaborado por el IGAC o por un evaluador inscrito, aplicando las metodologías oficiales. Esta disposición garantiza la objetividad del precio, la valoración particular de cada predio y el derecho del titular a controvertir el avalúo.
- El artículo 32 de la Ley 160 de 1994 refuerza esa lógica, al disponer que el precio máximo de negociación será el determinado por dicho avalúo individual y reconocer expresamente al propietario el derecho a aceptarlo, rechazarlo u objetarlo por error grave o desactualización, conforme a las reglas establecidas en su numeral 4.

No obstante, los artículos 2.14.6.4.4 y 2.14.6.4.5 del Decreto 033 de 2025 reemplazan este modelo legal por un sistema de avalúos de referencia, calculados en función de zonas homogéneas geoeconómicas o metodologías masivas. Así, se elimina la valoración pericial individual y se impone un precio estandarizado, sin tener en cuenta las características específicas de cada predio ni permitir un ejercicio efectivo del derecho de contradicción.

Además, el artículo 2.14.6.4.5 impone al propietario un término de diez (10) días hábiles para pronunciarse sobre la oferta basada en el avalúo de referencia, y presume el rechazo definitivo por silencio, una consecuencia procesal que, si bien existe para los procedimientos del artículo 32 de la Ley 160 de 1994, no fue prevista por el legislador para el régimen voluntario del artículo 62 de la Ley 2294.

Más grave aún, el párrafo 1º del artículo 2.14.6.4.5 elimina la posibilidad de objetar el avalúo, al limitar la controversia únicamente a la cabida y los linderos. Ello contradice de manera expresa lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 32 de la Ley 160, que reconoce al propietario la facultad de objetar el avalúo por error grave o antigüedad, lo cual debe ser resuelto por un perito distinto, veamos:

*4. El propietario dispone de un término de diez (10) días, contados a partir de la fecha en que quede perfeccionada la comunicación, para aceptarla o rechazarla. **Dentro del mismo término y por una sola vez, podrá objetar el avalúo por error grave o cuando hubiere sido expedido con antelación superior a un año. Las objeciones al avalúo inicial, o su actualización, serán diligenciadas por peritos diferentes a los que hubieren intervenido con anterioridad.***

Finalmente, mediante los artículos 2.14.6.4.4. y 2.2.6.18.3 introduce condiciones adicionales no previstas en las leyes citadas, al establecer que el uso de estos avalúos de referencia dependerá de la ubicación del predio en zonas priorizadas o en Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), figuras creadas por el artículo 32 de la Ley 2294 pero que nunca fueron vinculadas por el legislador a procedimientos de adquisición ni a la fijación obligatoria de precios. La imposición de estos efectos por vía reglamentaria constituye una extralimitación de la potestad reglamentaria y una afectación a la reserva de ley en materia de derechos patrimoniales. En particular:

- El artículo 2.14.6.4.4 dispone que la ANT en el proceso de adquisición de tierras solo podrá pagar hasta el valor establecido en el avalúo comercial de referencia cuando el predio se ubique, entre otros supuestos, en una APPA. En consecuencia, los propietarios de predios localizados dentro de estas áreas verán limitado el precio de venta al monto calculado por el IGAC, sin posibilidad de negociación.
- El artículo 2.2.6.18.3 impone a la Superintendencia de Notariado y Registro la priorización de la calificación, restitución de turno, expedición de certificaciones de carencia y digitalización de archivos registrales respecto de los predios situados en APPA, además de ordenarle suministrar gratuitamente a la ANT todas las bases registrales que ésta solicite para tales inmuebles.

En conjunto, los dos preceptos asignan a las APPA efectos sustantivos y procedimentales: (i) control de precios mediante avalúo de referencia obligatorio y (ii) prioridad registral con gratuidad de datos de estudios registrales que deben entregarse a la ANT. Nada de esto se desprende del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, único fundamento legal de las APPA, el cual se limita a aspectos de ordenamiento territorial y no faculta la adquisición de tierras ni la fijación de precios. Ello constituye una forma de legislar por vía reglamentaria, en contravía de los artículos 58, 113 y 150 de la Constitución.

En consecuencia, al sustituir el régimen legal de avalúo comercial individual por un sistema masivo de avalúos de referencia, y al introducir consecuencias jurídicas no previstas en la ley para los predios ubicados en APPA, el Gobierno nacional incurre en modificación sustancial de la ley, exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria y violación del principio de legalidad, lo que hace imperativa la nulidad de los artículos demandados.

5.6. Vicio del artículo 2 del Decreto 033 de 2025 viola el debido proceso (artículos 29 de la Constitución)

El artículo 2 del Decreto 033 de 2025 vulnera el derecho fundamental al debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución, al modificar sustancialmente las garantías procesales que asisten a los propietarios rurales en los procedimientos de adquisición de tierras por parte del Estado.

El debido proceso es un principio axial del ordenamiento jurídico colombiano, que impone a todas las autoridades la obligación de respetar las reglas previamente establecidas para cualquier actuación que pueda afectar derechos de los particulares. Este principio incluye, entre otros, el derecho a conocer anticipadamente las normas del procedimiento, a ejercer una defensa adecuada, a recibir un trato igualitario y a no ser sorprendido por mutaciones inesperadas en la ruta procedimental.

Como se ha explicado, el artículo 2 del Decreto no se limita a reglamentar procedimientos, sino que los modifica y altera de manera sustancial, introduciendo condiciones no previstas por la ley para disponer del derecho de dominio. Los propietarios son sorprendidos con un régimen coactivo, sin haber sido advertidos de que la negativa a vender podría devenir en una privación forzosa de su propiedad. Al modificar la naturaleza y las etapas del procedimiento, se afecta gravemente el derecho a una defensa oportuna, pues impide que el administrado conozca de antemano las consecuencias jurídicas de sus decisiones ni las garantías disponibles en cada fase.

El debido proceso no se agota en la mera observancia de formalidades, sino que exige que las actuaciones administrativas sean previsibles y que las reglas de juego no cambien abruptamente, garantizando así la seguridad jurídica y la confianza legítima de los administrados (artículo 83 Constitución.). La Sentencia C-131 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil, de la Corte Constitucional, establece sobre la seguridad jurídica y la buena fe:

*"En su aspecto subjetivo, la seguridad jurídica está relacionada con la buena fe, consagrada en el artículo 83 de la Constitución, a partir del principio de la confianza legítima. Este principio constitucional garantiza a las personas que ni el Estado, ni los particulares, van a sorprenderlos con actuaciones que, analizadas aisladamente, tengan un fundamento jurídico, pero que al compararlas resulten contradictorias. En estos casos, la actuación posterior es contraria al principio de la buena fe, pues resulta contraria a lo que razonablemente se puede esperar de las autoridades estatales, conforme a su comportamiento anterior frente a una misma situación."*⁷.

La fusión de procedimientos, la alteración de los mecanismos de avalúo y la omisión de requisitos de publicidad generan un panorama de imprevisibilidad para los propietarios. El hecho de que un procedimiento iniciado de manera voluntaria pueda, por virtud de un reglamento, transformarse en una vía que habilite la expropiación, sin que ello esté claramente establecido en la ley y con todas las garantías desde el principio, es contrario a lo que razonablemente se puede esperar de la administración. Los propietarios rurales, al ofrecer sus predios bajo la Ley 2294 de 2023, tienen una expectativa legítima de que su negativa a vender simplemente culminará el trámite sin otras consecuencias adversas. El decreto frustra esta expectativa al introducir un procedimiento que los expone a la adquisición forzosa de sus bienes sin una habilitación legislativa expresa para tal reconducción.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-836 de 2001. Expediente D-3374. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Bogotá D.C., agosto 9 de 2001.

Esta creación de un sistema de adquisición de tierras con reglas inciertas, donde la suerte del propietario puede depender de la aplicación de un reglamento que contradice la ley y la previsibilidad, menoscaba la seguridad jurídica en su esencia más profunda. Se afecta la confianza en la estabilidad de las normas y en la coherencia de las actuaciones estatales, lo que impide a los ciudadanos planificar y disponer de sus bienes con certeza. La violación del debido proceso en este aspecto no solo radica en el incumplimiento de formalidades, sino en la desarticulación de un sistema legal que debería ofrecer claridad y garantías en la relación entre el Estado y el derecho de propiedad, haciendo ineficaz el ejercicio de la libertad de disposición del dominio.

Esta transformación indebida del sistema de adquisición de tierras genera reglas inciertas, debilita la seguridad jurídica, y hace ineficaz la garantía constitucional de libre disposición del dominio.

a) Sustitución del avalúo comercial individualizado por avalúos de referencia masivos y eliminación de garantías de contradicción:

A través del párrafo del artículo 2.14.6.4.4, modifica sustancialmente las reglas de valoración de predios en el procedimiento de negociación directa, en clara violación del debido proceso y del derecho de defensa. Este párrafo establece:

"La ANT podrá hacer uso de los avalúos dispuestos en la Sección 1 de la Resolución 1137 del 01 de agosto de 2024, expedida por el Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi- IGAC y las demás normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan; para los procesos de adquisición de tierras dispuestos artículo 32 de la Ley 160 de 1994 y el artículo 62 de la Ley 2294 de 2023 y/o las normas que los modifiquen o sustituyan, siempre que se cumplan la totalidad de las siguientes condiciones: 1. Que el predio rural esté dentro de una zona priorizada para la compra de predios mediante negociación directa (...) 2. Que el predio rural esté incluido dentro las zonas geoeconómicas y físicas homogéneas definidas (...) 3. Que el predio rural esté incluido en un avalúo de referencia vigente expedido por el IGAC".

El artículo 32 de la Ley 160 de 1994 es claro al establecer que el precio máximo de negociación será el fijado en el avalúo comercial que para tal fin se contrate con personas naturales o jurídicas legalmente habilitadas para ello, y garantiza al propietario el derecho a objetar dicho avalúo por error grave o cuando hubiere sido expedido con antelación superior a un año.

La imposición de un monto predeterminado sin mecanismos efectivos de contradicción, vulnera el derecho de defensa y desnaturaliza las garantías procesales, configurando una omisión sustancial que afecta la validez del procedimiento administrativo.

La Corte Constitucional ha reiterado que el debido proceso administrativo comprende el derecho de defensa y contradicción frente a los actos que afecten derechos fundamentales. Imponer avalúos masivos sin permitir al propietario una contradicción efectiva implica privarlo de la posibilidad de hacer valer las características específicas de su predio (ubicación, mejoras, estado de explotación, condiciones ambientales o sociales) y de impugnar la valoración estatal cuando considere que esta no refleja el verdadero valor comercial de su bien.

“En lo que tiene que ver con el debido proceso administrativo, la jurisprudencia específicamente ha considerado que: “El derecho al debido proceso administrativo se traduce en la garantía que comprende a todas las personas de acceder a un proceso justo y adecuado, de tal manera que el compromiso o privación de ciertos bienes jurídicos por parte del Estado a sus ciudadanos no pueda hacerse con ocasión de la suspensión en el ejercicio de los derechos fundamentales de los mismos. Es entonces la garantía consustancial e infranqueable que debe acompañar a todos aquellos actos que pretendan imponer legítimamente a los sujetos cargas, castigos o sanciones como establecer prerrogativas (Sentencia T-1263 de 2001). Si bien la preservación de los intereses de la administración y el cumplimiento de los fines propios de la actuación estatal son un mandato imperativo de todos los procedimientos que se surtan a este nivel, en cada caso concreto debe llevarse a cabo una ponderación que armonice estas prerrogativas con los derechos fundamentales de los asociados” (Sentencia T-772 de 2003). (C) De la aplicación del principio del debido proceso se desprende que los administrados tienen derecho a conocer las actuaciones de la administración, a pedir y a controvertir las pruebas, a ejercer con plenitud su derecho de defensa, a impugnar los actos administrativos y, en fin, a gozar de todas las garantías establecidas en su beneficio”.

La ausencia de mecanismos efectivos de contradicción vulnera la garantía de defensa, desvirtúa la esencia del procedimiento y pone en riesgo el principio de igualdad, pues no todos los propietarios están en condiciones de demostrar la inexactitud de los avalúos masivos, especialmente cuando el Estado niega la vía de la objeción particular. Tal omisión desconoce abiertamente el contenido esencial del artículo 29 de la Constitución, según la cual todo procedimiento que pueda derivar en una afectación del derecho de propiedad debe asegurar al titular garantías plenas de defensa y contradicción.

b) Omisión de la inscripción de la oferta en el registro de instrumentos públicos y afectación al derecho de defensa de terceros:

El artículo 2.14.6.4.7, genera una inconsistencia procedimental que afecta el debido proceso. Aunque el primer inciso de este artículo mantiene la exigencia de inscripción para ofertas bajo Ley 160 de 1994, el segundo inciso establece que *“Los procedimientos de compra por negociación directa dispuestos en el Artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 no requerirán inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.”*

La inscripción de la oferta de compra en el folio de matrícula inmobiliaria, exigida por el artículo 32 de la Ley 160 de 1994, es un requisito estructural con funciones de publicidad y saneamiento. Permite que terceros con derechos sobre el predio (acreedores, usufructuarios, poseedores) tengan conocimiento de la actuación administrativa y puedan ejercer su derecho a ser oídos y oponerse, si fuera el caso (Artículo 29 C.P.).

Al no requerir esta inscripción para los procedimientos de la Ley 2294 de 2023, cuando el Decreto lo transformó en una negociación directa forzosa (como se explicó anteriormente), se priva a terceros de una garantía fundamental para la protección de sus derechos. La falta de publicidad registral debilita la oponibilidad de los derechos y genera incertidumbre sobre la situación jurídica del inmueble.

De esta manera, la eliminación de actos procesales no contemplados por el legislador, que afectará la situación jurídica de un predio, genera incertidumbre y riesgos jurídicos inaceptables. La omisión

de la inscripción en este escenario implica que el propietario y terceros pueden quedar ajenos a un procedimiento de adquisición coactiva, sin conocimiento oportuno ni mecanismos de oposición efectiva, lo que es una clara violación del debido proceso y del derecho de defensa.

c) Modificación sustancial de los mecanismos de notificación y publicidad.

El artículo 2.14.6.4.6 del Decreto demandado establece la presentación y notificación de la oferta de compra, especialmente en negociaciones directas con comunidades o copropiedades, y dispone:

"De no ser posible la notificación personal, según el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011, la ANT o quien haga sus veces notificará la oferta a cualquier persona que se encuentre en el predio o notificará mediante aviso a través de un medio masivo de comunicación de amplia circulación del municipio donde esté ubicado el predio rural, incluido el servicio público de televisión y radiodifusión sonora comunitaria, según el caso, o a través de cualquier otro mecanismo eficaz, habida cuenta de las condiciones de los posibles interesados."

El mismo artículo prevé que, en ausencia de notificación personal, la ANT podrá notificar a cualquier persona presente en el predio o, incluso, mediante avisos en medios masivos de comunicación de amplia circulación local, incluidos radio y televisión comunitaria, o cualquier otro mecanismo eficaz.

Anteriormente, el registro y la notificación personal eran el eje de la publicidad de los actos administrativos en procedimientos agrarios, asegurando que todos los titulares de derechos, interesados y terceros legítimos recibieran comunicación fehaciente y oportuna, conforme a los artículos 2.14.19.2.4 y concordantes del Decreto 1071 de 2015. La modificación introducida permite ahora que, en caso de imposibilidad de notificación personal, se recurra a mecanismos masivos e impersonales que, debilitan la garantía de conocimiento efectivo para los verdaderos interesados, quienes pueden resultar ajenos a las actuaciones que afectan sus derechos.

El cambio sustancial en los mecanismos de notificación y publicidad introduce un alto grado de incertidumbre sobre el momento y la forma en que los afectados adquieren conocimiento real de las actuaciones administrativas. La utilización de “medios masivos de comunicación de amplia circulación” como canal ordinario, y no solo supletorio, rompe el estándar de certeza y transparencia exigido por el artículo 29 de la Constitución.

Lo anterior puede producir situaciones en las que la comunicación se considere surtida sin que los titulares de derechos, comuneros, terceros interesados o incluso las autoridades ambientales y agrarias hayan tenido conocimiento real y efectivo, vulnerando garantías básicas del debido proceso y debilitando la oponibilidad de los actos ante terceros.

En conclusión, el Decreto 033 de 2025 altera de forma sustancial los mecanismos de notificación y publicidad en procedimientos agrarios, reemplazando la comunicación personalizada y fehaciente por medios masivos e impersonales, ampliando la cobertura a trámites no relacionados con la adquisición de predios, y creando un régimen de incertidumbre e indefensión incompatible con los principios del debido proceso, la seguridad jurídica y la transparencia administrativa.

5.7. Vicio del artículo 2 del Decreto 033 de 2025 por imponer una medida intempestiva y sin transición que vulnera el principio de confianza legítima (artículo 83 de la Constitución).

El Decreto 033 de 2025 fue expedido y puesto en vigencia inmediata desde su publicación, sin prever ninguna medida de transición ni cláusula de salvaguarda para negocios jurídicos iniciados o procedimientos de adquisición de tierras en curso. Esta aplicación intempestiva vulnera el principio constitucional de confianza legítima (art. 83 CP), que exige al Estado garantizar reglas estables y transiciones razonables cuando introduce cambios normativos que afectan derechos en ejercicio.

Muchos propietarios rurales en los 82 municipios priorizados ya habían iniciado procesos de negociación directa o pactado promesas de compraventa bajo el régimen legal anterior, conforme a reglas que no preveían consecuencias adversas por negarse a vender. La imposición súbita de un procedimiento híbrido y coactivo, sin reglas de tránsito ni excepciones, modifica las condiciones jurídicas bajo las cuales esas relaciones se habían estructurado, afectando su validez o ejecución.

En jurisprudencia reiterada, la Corte ha sostenido:

“Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe (CP art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política⁸”.

Al omitir cualquier disposición transitoria, el Decreto desconoce el deber estatal de respetar las expectativas legítimas de los ciudadanos, e impone cargas retroactivas contrarias a la buena fe, que pueden frustrar actos jurídicos válidamente constituidos. Este vicio refuerza la necesidad de declarar su nulidad.

VI. PRETENSIONES

En virtud de lo anterior se solicita al Consejo de Estado:

6.1. PRINCIPAL: Declarar la nulidad del Decreto 033 del 17 de enero de 2025, expedido por el presidente de la República, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Justicia y del Derecho, por haber sido expedido con exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria (art. 189.11 C.P.), por falsa motivación (art. 137 CPACA) y por vicios sustanciales de procedimiento (violación del artículo 209 de la Constitución y el Decreto 1081 de 2015).

6.2. SUBSIDIARIA: En caso de no prosperar la nulidad total, se declare la nulidad parcial de las siguientes disposiciones del mismo Decreto 033 de 2025:

- **Artículo 2**, que adicionó el Capítulo 4 (arts. 2.14.6.4.1 a 2.14.6.4.16) al Título 6, Parte 14, Libro 2 del Decreto 1071 de 2015 por crear un procedimiento híbrido que habilita la expropiación judicial sin base legal y vulnera el ordenamiento superior.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-478 de 1998, Expediente D-1945, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

- **Artículo 2.14.19.2.4. Publicidad de la resolución inicial** añadido al Decreto 1071 de 2015 por violación de los principios de publicidad, debido proceso y seguridad jurídica.
- **Artículo 2.2.6.18.4 Tarifas** adicionado al Decreto 1069 de 2015 por falta de competencia.

6.3. SUSPENSIÓN PROVISIONAL. Con fundamento en los artículos 238 C.P. y 231 CPACA, se solicita decretar la suspensión provisional del Decreto 033 de 2025 (o, subsidiariamente, de los artículos antes señalados) para evitar la ejecución de un procedimiento reglamentario que desconoce el derecho de propiedad, convierte trámites voluntarios en forzosos y habilita expropiaciones sin reserva de ley y daños irreparables a los propietarios rurales (incluida la pérdida de sus predios y la obligación de soportar gravámenes no previstos en la ley).

VII. SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR DE URGENCIA

7.1. Procedencia de la medida cautelar

La presente solicitud se formula al amparo del artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-, en concordancia con el artículo 238 de la Constitución. Procede la suspensión provisional cuando el acto demandado infringe disposiciones constitucionales o legales superiores, y dicha infracción puede evidenciarse a partir de una simple confrontación entre el acto acusado y las normas presuntamente vulneradas, también detallada ampliamente en los cargos de la demanda.

En el presente caso, como se expuso, existe una contradicción entre el Decreto demandado y normas de jerarquía superior, lo que justifica la intervención urgente del juez administrativo para **suspender sus efectos** mientras se decide sobre el fondo de la nulidad. Asimismo, la suspensión inmediata se justifica por la inminencia de los perjuicios que acarrearía la aplicación del decreto –incluyendo el inicio de procesos administrativos, la vulneración del debido proceso y el derecho a la propiedad privada–, lo cual hace imperativo evitar un daño irreparable al orden jurídico.

Normas infringidas: el Decreto 033 de 2025 es contrario a diversas disposiciones de la Constitución y la ley, entre ellas:

Normas de la Constitución Política de Colombia:

- Artículo 2 (Fines esenciales del Estado y promoción de la prosperidad general): Se vulnera al no asegurar la efectividad de principios y derechos constitucionales en la reglamentación, y al crear procedimientos que afectan la seguridad jurídica.
- Artículo 29 (Debido Proceso): Es infringido al alterar procedimientos legalmente establecidos para la adquisición de tierras, al sustituir avalúos individualizados por masivos sin garantías de contradicción, y al crear un "régimen híbrido" que fusiona lo voluntario con lo forzoso, generando incertidumbre y afectando la defensa de los propietarios.
- Artículo 58 (Derecho a la Propiedad Privada): Se vulnera al imponer restricciones a la libertad de enajenación de la propiedad rural sin que estén expresamente previstas en la ley, al hacer inviable el derecho de dominio para ciertos propietarios por cargas no legales, y al afectar la justa compensación en la adquisición de predios.

- Artículo 83 (Principio de Buena Fe y Confianza Legítima): Se desconoce al cambiar abruptamente las reglas de juego de procedimientos de adquisición de tierras, frustrando las expectativas legítimas de los propietarios y generando incertidumbre jurídica.
- Artículo 84 (Prohibición de exigir requisitos adicionales no previstos en la ley): Se infringe al establecer nuevas obligaciones o requisitos para los particulares, como el deber de información a la ANT para la opción privilegiada de compra, sin que estos estén definidos en una ley formal.
- Artículo 150, numeral 1 (Facultad del Congreso para interpretar, reformar y derogar las leyes): Se vulnera porque el decreto reglamentario excede la potestad ejecutiva al modificar sustancialmente procedimientos y condiciones que son materia de reserva legal, invadiendo así la órbita del legislador.
- Artículo 150, numeral 8 (Facultad del Congreso para expedir normas de inspección y vigilancia): Se vulnera al establecer nuevas obligaciones y procedimientos de control sobre entidades financieras que no están explícitamente definidas por ley, y al exceder el marco de la potestad reglamentaria en la creación de dichas funciones.
- Artículo 189, numeral 11 (Potestad Reglamentaria del Presidente): Es la norma principalmente infringida, ya que el decreto excede esta potestad al ir más allá de la "cumplida ejecución de las leyes", modificando, ampliando y adicionando el contenido de las leyes que pretende reglamentar, sin tener competencia para ello.
- Artículo 209 (Principios de la Función Administrativa: Eficacia, Economía, Celeridad, Publicidad, entre otros): Se vulnera el principio de coordinación y colaboración administrativa al imponer obligaciones a otras entidades sin evidencia de concertación, y el de publicidad por una motivación genérica.

Leyes vulneradas:

- Ley 160 de 1994 (Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino):
 - Artículo 31 (Fines de interés social y utilidad pública para adquisición de predios): Se vulnera al ampliar los supuestos de aplicación de la opción privilegiada de compra sin base legal.
 - Artículo 32 (Procedimiento de adquisición de predios): Es infringido al modificar sustancialmente el procedimiento legal de negociación directa, incluyendo la alteración de las reglas de avalúo y la omisión de la inscripción registral en ciertos casos.
 - Artículo 39 (Régimen de propiedad parcelaria y deber de información): Se vulnera al ampliar los supuestos del deber de información más allá de lo previsto legalmente.
 - Artículo 73 (Opción privilegiada de compra sobre predios de intermediarios financieros): El decreto desborda el alcance de esta norma al establecer una nueva hipótesis de aplicación de la opción privilegiada de compra.
- Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026):
 - Artículo 62 (Procedimiento de compra por oferta voluntaria): Es infringido al modificar y desnaturalizar este procedimiento, transformándolo de voluntario a uno que puede derivar en expropiación, sin habilitación legal expresa para ello.

- o Artículo 61, parágrafo 1 (Mecanismos para facilitar procesos de compra): Se infringe al establecer nuevas hipótesis para el ejercicio de la opción privilegiada de compra que no están contempladas en la ley.
- Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA):
 - o Artículo 4 (Principios del procedimiento administrativo: Seguridad Jurídica, Contradicción, Publicidad): Se vulnera al generar incertidumbre jurídica, alterar la previsibilidad de los procedimientos y limitar el derecho de defensa por la falta de claridad en las reglas.
 - o Artículo 69 (notificación por aviso): Aunque se invoca, su aplicación generalizada por medios masivos en un contexto de adquisición de tierras sensibles puede desvirtuar su propósito y afectar el debido proceso.

A continuación, se desarrollan los cargos jurídicos que evidencian la ilegalidad del acto demandado y fundamentan la medida cautelar solicitada, con apoyo en la jurisprudencia aplicable:

7.2. Fundamentos de la suspensión provisional

A continuación, se sintetizan los principales cargos que fundamentan la solicitud de suspensión provisional del decreto demandado, atendiendo a su contradicción con normas superiores constitucionales y legales:

a. Exceso en la potestad reglamentaria (artículo 189, numeral 11 de la Constitución). El Decreto 033 de 2025 excede la potestad reglamentaria consagrada en el artículo 189, numeral 11 de la Constitución Política. La función reglamentaria se limita a señalar detalles para la ejecución de la ley, sin modificarla, ampliarla o restringirla en su contenido o alcance. El decreto vulnera este límite por las siguientes razones:

- Introduce cambios sustanciales en la negociación y adquisición de predios, como la presunción de rechazo por silencio en la oferta de la ANT (Artículo 2.14.6.4.5) , y amplía indebidamente los supuestos legales para la opción privilegiada de compra, asignándole el procedimiento de compra por oferta voluntaria del artículo 62 de la Ley 2294 de 2023. Esto desnaturaliza el alcance legal y afecta la libertad de enajenación de la propiedad privada.
- Al establecer restricciones a la libertad de enajenación de predios no previstas por ley formal, el decreto hace impráctico el derecho de dominio para propietarios de predios rurales específicos. La propiedad privada, aunque tiene función social, sus límites deben ser establecidos por el legislador (Artículo 58 C.P.).
- Introduce innovaciones procedimentales en la notificación y publicidad (Artículo 2.14.6.4.6 y Artículo 2.14.19.2.4) , como el uso de medios masivos para "posibles interesados", que exceden lo permitido por la Ley 1437 de 2011 y generan inseguridad jurídica. Igualmente, incluye el procedimiento de reversión de baldíos en el ámbito de aplicación de este decreto, lo cual excede el objeto del mismo.

- El Artículo 2.2.6.18.4 del Decreto 033 de 2025 establece porcentajes específicos de reducción tarifaria para servicios registrales, invadiendo la competencia de la Superintendencia de Notariado y Registro.

La infracción de normas superiores resulta manifiesta al exceder los límites de la potestad reglamentaria, lo que justifica la suspensión provisional.

b. Ilegalidad por omisión del requisito de inscripción de la oferta en el registro de instrumentos públicos en ciertos supuestos, vulnerando el procedimiento establecido en la ley y afectando el principio de seguridad jurídica y el derecho de propiedad.

El Decreto 033 de 2025, al modificar el Artículo 2.14.6.4.7 del Decreto 1071 de 2015, incurre en un vicio de nulidad. Si bien el primer inciso mantiene la obligación de inscripción para ofertas bajo Ley 160 de 1994, el segundo inciso omite esta exigencia para los procedimientos de compra por negociación directa dispuestos en el Artículo 62 de la Ley 2294 de 2023. Esta omisión, en el contexto de un sistema que permite la reconducción de procesos voluntarios a forzosos, genera una inconsistencia que vulnera el procedimiento legal establecido y afecta la seguridad jurídica y el derecho de propiedad.

- Modificación sustancial del procedimiento legal sin habilitación legislativa: La omisión de la inscripción para los procedimientos de la Ley 2294 de 2023, cuando pueden mutar a uno con consecuencias forzosas, constituye una modificación sustancial del diseño legal sin habilitación legislativa expresa, contraviniendo la potestad reglamentaria (Artículo 189.11 C.P.).
- Vulnera el debido proceso: La inscripción es un requisito estructural para la publicidad y el saneamiento. Su omisión, donde es necesaria, altera el contenido material del Artículo 32 de la Ley 160 de 1994, generando un vicio de nulidad.
- Violación sustancial al principio de seguridad jurídica y derecho de propiedad: La falta de publicidad registral en escenarios donde el Estado podría adquirir un bien, incluso mediante expropiación, introduce una profunda incertidumbre sobre el régimen aplicable a la propiedad rural. Esto menoscaba el derecho de propiedad (Artículo 58 C.P.) al dificultar la disposición libre y segura de los bienes, afectando la buena fe y la confianza en la administración de justicia.

La omisión de un requisito esencial en ciertos supuestos, con las consecuencias jurídicas y de seguridad que ello implica la ilegalidad del decreto.

c. Violación del debido proceso (artículo 29 Constitucional)

El Decreto 033 de 2025, en diversas de sus disposiciones, vulnera el derecho fundamental al debido proceso (Artículo 29 C.P.), al desnaturalizar los procedimientos legalmente establecidos para la adquisición de tierras y suprimir garantías fundamentales para los propietarios.

- Creación de un procedimiento híbrido que habilita la expropiación sin previsión legal clara: El Artículo 2.14.6.4.9 del decreto transforma el procedimiento de compra por oferta voluntaria (Artículo 62, Ley 2294 de 2023) en un mecanismo que, por el rechazo o silencio

del propietario, habilita automáticamente la negociación directa bajo el Artículo 32 de la Ley 160 de 1994, con posibilidad de expropiación. Esta mutación automática, sin aviso legal claro, compromete la certeza sobre las reglas que rigen la disposición del bien y vulnera la reserva de ley en materia procedimental.

- Sustitución del avalúo comercial individualizado por avalúos de referencia masivos y eliminación de garantías de contradicción: El párrafo del Artículo 2.14.6.4.4 sustituye el avalúo comercial individualizado exigido por la Ley 160 de 1994 (Artículo 32) por avalúos de referencia masivos, eliminando el derecho del propietario a objetar el avalúo. Esta restricción despoja al propietario de una garantía esencial del debido proceso: el derecho a una valoración justa y la posibilidad de contradicción.
- Omisión de la inscripción de la oferta en el registro de instrumentos públicos y afectación al derecho de defensa de terceros: La omisión de la inscripción de la oferta en el registro (Artículo 2.14.6.4.7) para los procedimientos de la Ley 2294 de 2023, incluso cuando pueden reconducirse a procesos forzosos, priva a terceros de una garantía fundamental de publicidad y defensa.
- Generación de inseguridad jurídica y afectación a la confianza legítima por procedimientos impredecibles: El decreto altera la estabilidad de los procedimientos de adquisición, generando un panorama de imprevisibilidad para los propietarios. La posibilidad de que un proceso voluntario derive en expropiación sin previsión legal clara es contrario a la confianza legítima y la seguridad jurídica (Artículo 83 C.P.).

La alteración sustancial de los procedimientos esenciales y la supresión de garantías procesales constituyen una violación del debido proceso, que justifica la suspensión provisional del acto administrativo.

d. Falsa motivación para las modificaciones introducidas.

El Decreto 033 de 2025 adolece de nulidad por falsa motivación, al no proporcionar una justificación suficiente, clara y razonable en sus considerandos para las modificaciones sustanciales que introduce.

- Justificación insuficiente para requerimientos a entidades financieras: Los considerandos invocan principios generales (Artículos 2 y 209 C.P.) pero no explican la necesidad específica ni la proporcionalidad de la obligación de reporte periódico de información a entidades financieras (Artículo 2.14.6.4.16). La ausencia de un análisis detallado de la problemática o alternativas demuestra una motivación insuficiente o falsa.
- Motivación genérica para cambios en procedimientos de notificación: Las modificaciones en los mecanismos de notificación (Artículo 2.14.6.4.6 y Artículo 2.14.19.2.4) se justifican con alusiones generales a la modernización y accesibilidad. Sin embargo, esta motivación genérica es insuficiente para transformar mecanismos esenciales de notificación. No se demuestra que las medidas sean idóneas o necesarias sin menoscabar garantías del debido proceso y seguridad jurídica.

La falta de una motivación real, congruente y suficiente para las medidas adoptadas, particularmente en aspectos que restringen derechos, evidencia una violación manifiesta que justifica la suspensión provisional.

e. Violación del principio de publicidad y participación ciudadana.

El Decreto 033 de 2025 fue expedido con violación del principio de publicidad (artículo 209 C.P.) y el derecho de participación ciudadana.

- El proyecto de decreto fue sometido a consulta pública por un plazo extremadamente corto (solo 4 días calendario o 3 días hábiles). Este plazo impide la participación efectiva de los interesados en un tema de interés nacional, lo que el Consejo de Estado ha considerado contrario al principio de publicidad.
- No inclusión en la Agenda Regulatoria: El proyecto no fue incluido en la agenda regulatoria de los años 2024 ni 2025 de los ministerios competentes (MADR, MinJusticia), incumpliendo el artículo 2.1.2.1.20 del Decreto 1081 de 2015.

La falta de inclusión del proyecto en la agenda regulatoria y el plazo notoriamente reducido de consulta pública demuestran la inexistencia de una participación ciudadana efectiva y material en su trámite. Esta omisión privó a los ciudadanos de conocer oportunamente el contenido del proyecto y de intervenir en su discusión, en abierta contravención del principio de publicidad y del derecho a participar en las decisiones públicas que los afectan. La vulneración de estos requisitos constituye un vicio en la expedición que compromete la legalidad del Decreto 033 de 2025 y justifica su suspensión provisional.

En este contexto, resulta procedente el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional del Decreto 033 de 2025, toda vez que se configura una clara apariencia de buen derecho respecto de los vicios de legalidad que lo afectan, en particular por la omisión de los requisitos de publicidad y participación ciudadana exigidos en el procedimiento de expedición de actos administrativos de carácter general. Asimismo, dada la naturaleza reglamentaria del decreto y los efectos jurídicos inmediatos que despliega sobre la adquisición de tierras por parte del Estado, su aplicación continua durante el curso del proceso puede generar perjuicios irreparables o de muy difícil reparación a los derechos de propiedad y a las expectativas legítimas de los ciudadanos. Por tanto, la suspensión se impone como una medida necesaria para preservar los efectos útiles de la sentencia y prevenir los perjuicios que podrían derivarse de la mora judicial, conforme lo ha reconocido reiteradamente el Consejo de Estado.

7.3. Solicitud:

Se solicita al despacho que, en ejercicio de la facultad consagrada en el artículo 231 del CPACA, decrete la suspensión provisional del Decreto 033 de 2025 por infringir de manera manifiesta los principios constitucionales de legalidad, reserva de ley, debido proceso y publicidad, así como normas específicas del CPACA.

La aplicación del acto cuestionado genera efectos directos e inmediatos contrarios al orden constitucional y legal, y su mantenimiento vigente mientras se decide de fondo la controversia puede producir un perjuicio irreparable a los derechos fundamentales de las propietarios de tierras rurales, así como una afectación al principio de legalidad y a la seguridad jurídica del ordenamiento.

VIII. COMPETENCIA

El Consejo de Estado es competente para conocer de la presente demanda, a la luz de lo dispuesto en el artículo 149, numeral 1 del CPACA según el cual:

“Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:

1. *De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden (...)*”

La presente acción es procedente en los términos del artículo 137 del CPACA, en la medida en que con ella se pretende la declaración de nulidad del Decreto 033 de 2025, “*Por medio del cual se modifica el Capítulo 4 del Título 6 y se modifica y adiciona el Capítulo 2 del Título 19 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto*

Único reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural y, se adiciona el Capítulo 18 al Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho y se dictan otras disposiciones”.

IX. ANEXOS

En el siguiente enlace se encuentran los medios probatorios aportados disponibles para consulta pública:

<https://drive.google.com/drive/folders/1pVPtacu3TI6z6q2hmeW2A5bOmcUR0-HX?usp=sharing>

Anexo No. 1	Certificado de existencia y representación legal Fundación para el Estado de Derecho y cédula de ciudadanía del representante legal.
Anexo No. 2	Constancia de consulta pública del proyecto de decreto demandado, entre el 21 y el 25 de noviembre de 2025.
Anexo No 2.1.	Certificado expedido por el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP), el proyecto normativo identificado como PN-2024-19150
Anexo No. 3	Copia de documento denominado: Publicidad e informe de observaciones y respuestas de los proyectos normativos.
Anexo No. 4	Decreto 033 de 2025 expedida por el Presidente de la República, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Justicia y del Derecho.
Anexo No. 5	Constancia de publicación en el Diario Oficial No. 53.002 del 17 de enero de 2025

Anexo No. 6	Copia de la Agenda Regulatoria 2024 y 2025 publicada en la web por parte del MinJusticia.
Anexo No. 7	Copia de la Agenda Regulatoria 2024 y 2025 publicada en la web por parte del MinAgricultura.
Anexo No 8	Circular 184 – Superintendencia de Notariado y Registro

X. NOTIFICACIONES

Se recibirán por parte de la **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO**, en los siguientes:

Dirección: Calle 94 No. 21-76 Bogotá, D.C.

Teléfono: 3001160643

Correo electrónico: notificaciones@fedecolombia.org

Se recibirán por parte del **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA** a en los siguientes:

Dirección: Carrera 8 No. 12 B – 31 – Bogotá D.C.

Teléfono: 018000913666.

Correo electrónico: notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co

Se recibirán por parte de la **MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL** en los siguientes:

Dirección Transitoria: Carrera 7 No. 32 - 42 Pisos 7 al 12 Torre Norte – San Martín, Bogotá.

Teléfono: (+57) 601 254 33 00

Correo electrónico: notificacionesjudiciales@minagricultura.gov.co

Se recibirán por parte de la **MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO** en los siguientes:

Dirección Transitoria: Carrera 13 No. 52-95, Bogotá.

Teléfono: (+57) 601 4443100

Correo electrónico: notificacionesjudiciales@minjusticia.gov.co

Cordialmente,

ANDRÉS CARO BORRERO

C.C 1.136.883.888

Representante legal

FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO

901.652.590-1