

República de Colombia



Corte Constitucional

**COMUNICADO 30**

Julio 17 y 18 de 2024

**Sentencia C-294/24**

**M.P. Natalia Ángel Cabo**

**Expedientes D-15438 y D-15461AC**

**Corte Constitucional declaró inexecutable el numeral 6° y el párrafo 3° del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 por vicios en su proceso de formación, particularmente por la violación de los principios de publicidad, consecutividad e identidad flexible.**

### **1. Normas demandadas**

**“LEY 2294 DE 2023**

**por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026**

**“Colombia Potencia Mundial de la Vida”**

**EL CONGRESO DE**

**COLOMBIA**

**DECRETA:**

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

(...)

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

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

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

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

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

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

(...).

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

(...)

## **2. Decisión**

Declarar **INEXEQUIBLES** el numeral 6° y el parágrafo 3° del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, “[p]or [la] cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’”.

## **3. Síntesis de los fundamentos**

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió dos demandas de inconstitucionalidad formuladas contra el numeral 6 y el parágrafo 3 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, que modificaban el trámite de algunos procesos agrarios. En concreto, las normas acusadas eliminaban la fase judicial que prevé el Decreto Ley 902 de 2017 para el desarrollo de los siguientes procesos: clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos, extinción judicial del dominio sobre tierras incultas, caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos.

Los demandantes propusieron cuatro cargos de inconstitucionalidad: dos por vicios en el proceso de formación de la ley y dos cuestionamientos de fondo. La Sala Plena sólo examinó los dos primeros cargos al constatar que se incurrió en vicios de trámite insubsanables, tal y como se pasa a explicar.

De forma inicial, la Corte analizó si se desconoció el principio de publicidad en el segundo debate llevado a cabo en la plenaria del Senado porque, según la demanda, los senadores no conocieron ni

tuvieron la oportunidad de conocer el contenido de la proposición a través de la cual se introdujeron las normas demandadas al proyecto de ley.

Al revisar el trámite legislativo, la Sala Plena encontró que las normas acusadas se incluyeron mediante una proposición frente al entonces artículo 55 del proyecto de ley, la cual fue radicada el 26 de abril de 2023 en la plenaria del Senado y aprobada mediante votación en bloque el 2 de mayo del mismo año. En relación con la publicidad de esta proposición, se constató que no se cumplió con el mecanismo de publicidad definido en la Ley 5 de 1992, esto es, la lectura de la proposición previo a su debate y aprobación. Adicionalmente, al examinar si la publicidad se garantizó por otros mecanismos, esta Corporación encontró que:

a) La explicación realizada por el presidente del Senado sobre la proposición no fue clara ni detallada, de manera que con ella no se garantizó que los senadores pudieran conocer su alcance antes de ser aprobada.

b) No se demostró que la publicación de la proposición en la página web del Senado de la República fuera anterior a la decisión y, en cualquier caso, en el trámite ante la plenaria no se anunció ni se les indicó a los senadores que ese mecanismo sería la forma de publicidad en esa instancia.

c) La intervención de la ministra de Agricultura, a la que algunos de los intervinientes en el proceso apelan para indicar que sí se cumplió con el requisito de publicidad de la proposición mencionada, se realizó en la plenaria del Senado en la sesión del 3 de mayo de 2023, es decir un día después de su aprobación. Esta intervención de la ministra, además, se refirió a otro artículo del proyecto de ley, relacionado con la derogatoria del Decreto Ley 902 de 2017.

Para algunos intervinientes, el debate en el que participó la ministra de Agricultura daba cuenta del conocimiento de la proposición aprobada el día anterior, que contenía las normas demandadas. Sin embargo, la Corte, después de revisar en detalle el debate, concluyó que de este no se podía inferir el conocimiento de los senadores de la proposición aprobada el día anterior. Puntualmente, como se indicó, la Corte encontró que el debate giró en torno a una proposición sobre otro artículo que se referiría a las vigencias y las derogatorias previstas en el proyecto de la Ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y no se habló ni de la aprobación puntual del artículo 55 ni del tema de la eliminación de la fase judicial que prevé el Decreto Ley 902 para el desarrollo de diferentes procesos agrarios.

Finalmente, la Corte concluyó que la radicación de la proposición en la secretaría general del Senado tampoco sirvió como un mecanismo para garantizar el principio de publicidad, pues contrario a lo que sucedió en el trámite legislativo examinado en la sentencia C-134 de 2023, esa radicación y la disponibilidad de la proposición para consulta por parte de los congresistas no se les anunció durante el trámite.

Así, la Sala Plena concluyó que, en relación con las normas demandadas, no se acudió a un mecanismo de publicidad que garantizara el conocimiento de los congresistas y, por lo tanto, se violó el principio de publicidad, el cual constituye un presupuesto para el debate y adopción de una decisión democrática. En efecto, la Corte constató que los senadores no pudieron conocer el alcance de las normas sobre las que recayó su decisión. Esta omisión tiene connotaciones particulares en tratándose de la discusión de normas del Plan Nacional de Desarrollo, y de reformas que modifican leyes de implementación del acuerdo de paz.

Por otro lado, la Sala Plena concluyó que en el trámite legislativo también se violó el principio de consecutividad e identidad flexible. Sobre el punto, la Corte recordó lo dicho en la sentencia C-074

de 2021, en el sentido de que la vulneración del principio de publicidad puede, en ocasiones, generar un problema de consecutividad e identidad flexible, al afectarse las condiciones mínimas para el debate. La Sala Plena determinó que esta situación ocurrió en el asunto bajo examen, dado que los congresistas no conocieron ni tuvieron la posibilidad de conocer la proposición que introdujo las normas demandadas previo a que fuera sometida a votación.

Adicionalmente, la Corte encontró que los principios de consecutividad e identidad flexible también fueron desconocidos debido a que las medidas contenidas en las normas demandadas, aunque guardaban una relación con algunos de los temas generales del Plan Nacional de Desarrollo, no fueron discutidas durante el primer debate ante las comisiones económicas conjuntas. En esta materia, la Corte reiteró su precedente establecido en las sentencias C-376 de 2008, C-040 de 2010, C-105 de 2016, C-440 de 2020, C-063 de 2021, C-133 de 2021, entre otras.

Por último, la Corte constató que los vicios en el trámite de las normas demandadas eran insubsanables, debido a que afectaron gravemente el principio democrático. Así, dichos vicios implicaron una elusión del debate respecto de la modificación del procedimiento único regulado por el Decreto Ley 902 de 2017 para ciertos trámites agrarios, tanto en primer debate ante las comisiones económicas conjuntas de ambas cámaras, como en segundo debate ante la plenaria del Senado. Devolver la ley al Congreso para corregir los yerros implicaría, en la práctica, retrotraer el proceso legislativo hasta el primer debate para que allí se delibere sobre la medida en discusión. Por estas razones, la Sala Plena declaró la inexequibilidad de las normas acusadas.

#### **4. Salvamento parcial de voto y aclaraciones de voto**

La magistrada Diana Fajardo Rivera salvó parcialmente el voto. Aunque acompañó la decisión frente al cargo por violación al *principio de publicidad*, se apartó del análisis en lo referente al cargo por trasgresión al *principio de consecutividad* del artículo 61 (parcial) de la Ley 2294 de 2023. En su criterio, la Sala desarrolló un análisis demasiado estricto sobre el principio de *consecutividad e identidad flexible* que termina restringiendo en exceso la facultad del Congreso de la República para introducir modificaciones al proyecto del plan nacional de desarrollo, en el curso del debate legislativo.

Para la posición mayoritaria no fue suficiente que la norma que se introdujo en segundo debate, para la simplificación de varios procedimientos agrarios, guardara relación con los propósitos del plan nacional de desarrollo 2022-2026 y con algunas de las normas que se venían discutiendo desde el primer debate. Al respecto, la presidencia de la República, en su intervención, explicó razonablemente que la disposición no había surgido espontáneamente, sino que estuvo precedida de un análisis de implementación efectiva y consolidación de la Reforma Rural Integral pactada en el Acuerdo Final de Paz, para la superación de las causas del conflicto y la ordenación del territorio. Esta idea se constata en el documento de bases del plan nacional de desarrollo, donde se advierte sobre los rezagos de implementación de la reforma agraria y también se consagró como uno de los catalizadores de cambio la “tenencia en las zonas rural, urbana y suburbana formalizada, adjudicada y regularizada”, para lo cual se propuso “agilizar, simplificar y optimizar los procesos que le permiten al ciudadano contar con el título de propiedad registrado”.

Sin embargo, para la mayoría esto no fue suficiente, pues se exigió, adicionalmente, que la proposición guardara estrecha conexidad con los métodos previstos en el plan nacional de desarrollo y con las normas inicialmente incluidas en el proyecto de ley. Tal conclusión resulta problemática, para la magistrada Fajardo, pues supondría un estándar demasiado alto para que el Congreso de la República introduzca proposiciones con el fin de abordar un problema ya identificado desde los insumos del plan nacional de desarrollo. Para la magistrada que disiente, dicha postura, en lugar de

propender por la calidad del debate democrático, anula en la práctica las competencias del Congreso de la República para hacer proposiciones y sugerir medidas -previo aval- que conjuren los problemas o desafíos que el gobierno nacional identificó dentro de los insumos de base al plan nacional de desarrollo.

De otra parte, el magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar y el magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo aclararon su voto. A juicio del magistrado Ibáñez Najar, la Corte debió integrar la unidad normativa del apartado demandado con el numeral 3 y el numeral 5 y los párrafos 1° a 4° del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023. Esto, por cuanto para este caso concurre la tercera causal definida por la jurisprudencia para el efecto, esto es *“iii) cuando el precepto demandado se encuentra intrínsecamente relacionado con otra norma que, a primera vista, presenta serias dudas sobre su constitucionalidad”*.

El magistrado resaltó que aunque los cargos se dirigieron al numeral 6° y al párrafo 3°, todos los apartados mencionados comparten el mismo vicio de procedimiento por falta de publicidad adecuada y desconexión temática con los debates en las comisiones económicas conjuntas. Esto por cuanto todas las normas fueron introducidas al artículo 61 en el debate de plenaria del Senado, sin haber sido previamente publicadas por medios oficiales o alternativos, y sin que su contenido hubiera sido expuesto por los proponentes o el presidente del Senado.

El magistrado indicó que la integración de la unidad normativa permite a la Corte ampliar el objeto de control en el juicio de constitucionalidad cuando advierte vicios insubsanables de constitucionalidad en normas que comparten una relación intrínseca. En un caso como el resuelto por la Corte mediante esta sentencia, la integración de la unidad normativa se presenta no solo como una facultad sino como un deber de la Corte para garantizar la coherencia y consistencia del ordenamiento jurídico y la supremacía constitucional.

Por último, el magistrado Ibáñez Najar señaló que una interpretación que priorice la formalidad de la acusación sobre la supremacía constitucional implica mantener en el ordenamiento jurídico disposiciones con vicios insubsanables de inconstitucionalidad, que han sido comprobados por la Corte. Esta consecuencia es patente en este caso, pues la decisión de la mayoría de ceñirse a la formalidad de la acusación genera como consecuencia mantener en el ordenamiento los demás apartados del artículo 61 que, por haber sido aprobados sin el cumplimiento de un mínimo de publicidad, tienen apenas apariencia de ley. En la práctica esto significa prolongar la vigencia de mecanismos de compra e identificación de tierras que se aprobaron en abierta violación del orden constitucional. Es claro que una situación de este tipo sacrifica la supremacía constitucional, y genera incertidumbre y falta de uniformidad en la aplicación de la Constitución.

Finalmente, el magistrado Lizarazo Ocampo aclaró su voto para reiterar la particular regulación constitucional y orgánica de la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo cuyo procedimiento legislativo especial para su aprobación se encuentra regulado en los artículos 341 de la Constitución y 20 a 25 de la Ley 152 de 1994. Conforme a dichas disposiciones y al artículo 150.3 de la Constitución, la ley aprobatoria del plan de desarrollo no permite modificar la legislación permanente pues, para ello, se requiere adelantar el procedimiento legislativo ordinario previsto en la Constitución para la expedición de las leyes y no el especial previsto para la aprobación del plan de desarrollo que debe tramitarse en apenas en 3 meses improrrogables, y no permite, por tanto, el amplio debate democrático propio de la configuración del ordenamiento jurídico.

Así mismo, consideró indispensable advertir que, en tanto las normas demandadas modificaban una norma de implementación del Acuerdo Final para la Paz (Decreto 902 de 2017), el Congreso desconoció la obligación constitucional de cumplir de buena fe los compromisos del Acuerdo, en los

términos del Acto legislativo 02 de 2017, obligación que, respecto de las normas posteriores -como la demandada-, se traduce en que “no pueden contradecir las expedidas con anterioridad sobre las cuales existe una razonable pretensión de intangibilidad”, como dijo la Corte en la Sentencia C-630 de 2017.

En consecuencia, cualquier modificación a las normas de implementación debe hacerse con una motivación suficiente y sometida a una deliberación democrática amplia, profunda, rigurosa, abierta y transparente, bajo los principios de progresividad y no regresividad, teniendo en cuenta la obligación constitucional de cumplir de buena el Acuerdo, lo que se traduce en que cualquier modificación que se proponga debe tener por objeto garantizar de mejor manera las finalidades del Acuerdo.