

C-266-25

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Plena-

SENTENCIA C-266 DE 2025

Referencia: expediente RE-364

Asunto: Control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 108 de 2025, “[p]or el cual se adoptan medidas de protección de tierras, territorios y activos, y prevención de la acumulación y acaparamiento en el sector agropecuario para atenuar los efectos derivados de la situación de orden público en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar, para las y los campesinos, pequeños y medianos productores agropecuarios, y sus formas organizativas, en el marco del estado de conmoción interior” (vigente desde el 29 de enero de 2025 y prorrogado mediante el Decreto 467 de 2025)

Magistrado sustanciador:

Miguel Polo Rosero

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de junio de dos mil veinticinco (2025)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones legales y constitucionales, específicamente las previstas en los artículos 214.6 y 214.7 del Texto Superior, profiere esta providencia, con fundamento en los siguientes:

I. ANTECEDENTES

A. Síntesis de la decisión

2. La Sala Plena de esta Corporación adelantó el control automático e integral de constitucionalidad del Decreto Legislativo 108 del 29 de enero de 2025, “[p]or el cual se adoptan medidas de protección de tierras, territorios y activos, y prevención de la acumulación y acaparamiento en el sector agropecuario para atenuar los efectos derivados de la situación de orden público en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar, para las y los campesinos, pequeños y medianos productores agropecuarios, y sus formas organizativas en el marco del Estado de Conmoción Interior”.

3. Esta Corporación destacó, por un lado, que el Decreto 108 de 2025 tiene por objeto la protección de las tierras, territorios y activos, y la prevención de su acumulación y acaparamiento, mediante la adopción de medidas que impiden el tráfico ordinario de los negocios jurídicos. Lo anterior, con el fin de evitar la distorsión del mercado inmobiliario y proteger la relación que la población desplazada tenía con las tierras que se vio forzada a abandonar. Y, por el otro, atender a las personas desplazadas y a los excombatientes que requieren de un lugar para establecerse y ejercer su actividad agropecuaria, mediante la adopción de medidas que permiten al gobierno adquirir y disponer de inmuebles con vocación agropecuaria, para conjurar la situación de emergencia y garantizar procesos de

asentamiento de las comunidades afectadas por la grave perturbación del orden público.

4. Previo a revisar el cumplimiento de los requisitos formales y materiales exigidos por la Constitución y la Ley Estatutaria de Estados de Excepción (LEEE) respecto de este tipo de decretos, la Corte verificó, como primera cuestión, si las disposiciones del decreto legislativo objeto de examen se enmarcaban dentro del conjunto de medidas declaradas exequibles por la Corte en la sentencia C-148 de 2025, que revisó la constitucionalidad del Decreto 0062 de este año, por medio del cual se declaró un estado de conmoción interior en la región del Catatumbo.

5. En el análisis preliminar, la Sala Plena encontró que las medidas contenidas en los artículos 1, 2 (en cuanto modificó el inciso 2 y adicionó los incisos 3 y 4 al artículo 19 de la Ley 387 de 1994), 5, 6 y 8 del Decreto 108 de 2025 estaban amparadas por la sentencia C-148 de 2025, por guardar relación directa con los hechos y consideraciones respecto de los cuales se declaró la exequibilidad parcial de la conmoción interior, específicamente, aquellos relacionados con la crisis humanitaria derivada de desplazamientos forzados y confinamientos masivos que conllevaron al abandono de tierras y territorios que debían ser protegidos.

6. Por el contrario, las medidas contenidas en el artículo 2 del Decreto 108 de 2025 (en cuanto modificó el inciso 1 del numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997), y los artículos 3, 4 y 7 excedían los límites definidos en la mencionada sentencia C-148 de 2025, pues afrontaban problemáticas estructurales relacionadas con el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y la informalidad en su tenencia, propias de una política pública agraria. Por lo tanto, declaró su inexequibilidad por consecuencia.

7. Como segunda cuestión, este Tribunal encontró configurada la cosa juzgada constitucional de la expresión: “diferentes a la entidad pública adquirente”, contenida en el

artículo 5, sobre el saneamiento de predios y mejoras. Esta decisión se sustentó en lo resuelto por la Corte en la sentencia C-410 de 2015, en la que se declaró su inexecutable por ser violatoria de la cláusula general de responsabilidad consignada en el artículo 90 de la Constitución, y de los derechos a la propiedad y al acceso a la administración de justicia, en tanto “impide que el afectado de una adquisición de bienes inmuebles por parte de entidades públicas, demande ante la jurisdicción el resarcimiento de perjuicios que por cualquier causa surja contra éstas como titulares inscritos en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria”.

8. Tras superar las cuestiones previas, y encontrar cumplidos los requisitos de forma, la Sala Plena procedió a realizar el examen material solamente frente a las disposiciones que guardan relación directa con los hechos y consideraciones respecto de los cuales se declaró la exequibilidad parcial de la conmoción interior, es decir, de los artículos 1, 2 (en cuanto modificó el inciso 2 y adicionó los incisos 3 y 4 al artículo 19 de la Ley 387 de 1997), 5, 6 y 8 del Decreto 108 de 2025, a partir de la delimitación de su contenido y alcance, conforme con los parámetros previstos en la Constitución, la LEEE, los tratados internacionales que integran el DDHH y el DIH, y la jurisprudencia constitucional.

9. Respecto del artículo 1, la Sala Plena sostuvo que supera todos los juicios materiales, por lo que no presenta problemas de constitucionalidad. En efecto, dicho precepto establece que el objeto de las medidas es (i) proteger las tierras, territorios y activos rurales, y prevenir su acumulación y acaparamiento; (ii) mitigar los efectos derivados de la situación de orden público respecto de la titularidad, tenencia y ocupación de bienes del campesinado, y de pequeños y medianos productores; y (iii) restablecer de manera pronta los derechos y la protección de los bienes de las víctimas de desplazamiento forzado afectadas por la situación de orden público. Tales fines guardan conexidad no solo con lo previsto en los considerandos del Decreto del que hace parte –en los que además se plasma una suficiente motivación sobre su necesidad–, sino también con el Decreto que declaró el estado de conmoción interior. Así las cosas, al limitarse a definir los objetivos de las medidas, cuyo alcance se circunscribe a lo declarado exequible por la Corte en la sentencia

C-148 de 2025, la Sala Plena encontró que no se incurre en arbitrariedad, contradicción específica, ni discriminación, y que no se afectan derechos de aquellos que no pueden ser restringidos, ni siquiera durante los estados de excepción.

10. En relación con las modificaciones introducidas por el artículo 2 del Decreto 108 de 2025 al inciso 2 del numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, la Corte las declaró inexecutable por incumplir el juicio de necesidad jurídica. Al respecto, consideró que la normativa ordinaria contenida en las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011, y en el Decreto 1071 de 2015, resulta idónea para garantizar el registro de los predios rurales abandonados individual o masivamente por quienes se vieron forzados a desplazarse con ocasión de la violencia, por quienes se encuentren en confinamiento, y por quienes están en riesgo inminente de desplazamiento.

11. Por su parte, encontró que los incisos 3 y 4, que el artículo 2 del Decreto 108 de 2025 adicionó al numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, superaron todos los juicios materiales, en tanto resultan acordes frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Por un lado, prevén que la formalización predial, la asignación o reconocimiento de derechos, o el acceso a tierras en los cuales el interesado sea el mismo beneficiario de la medida de protección no serán suspendidos, con lo que se pretende la eficiencia en los trámites administrativos. Y, por el otro, si bien prohíbe el otorgamiento de escrituras públicas sobre los bienes registrados como abandonados por razones de orden público, la Sala sostuvo que se trata de una medida que resulta idónea ante la magnitud de la crisis. Sin embargo, debido a que ninguno de los incisos adicionados indica los límites temporales y geográficos de las medidas que contemplan, su executibilidad fue condicionada en el sentido de que las medidas en ellos establecidas se sujetarán al término de vigencia del Decreto 108 de 2025 y su prórroga, y se limitarán a la región limitada por la declaratoria de emergencia.

12. En el análisis de las medidas contenidas en el artículo 5, la Sala Plena encontró

que no superaron el juicio de motivación suficiente, en tanto la norma objeto de control dispuso –sin más– que la adquisición de inmuebles y mejoras, y su correspondiente saneamiento, tienen por objeto “conjurar la emergencia declarada”. Para la Sala, ello evidencia la insuficiencia en la definición de los motivos de utilidad pública o interés social necesarios para limitar el derecho a la propiedad frente a cualquier forma de adquisición del dominio por parte del Estado, en los términos del artículo 58 de la Constitución.

13. Así mismo, la Corte sostuvo que el artículo 6 tampoco superó el juicio de motivación suficiente, pues no se expusieron razones que permitieran justificar los motivos por los cuales la medida de suspensión de inscripciones en el folio de matrícula inmobiliaria constituye una alternativa viable, constitucionalmente, para evitar el acaparamiento de tierras.

14. Finalmente, la Sala encontró acorde el artículo 8 con la Constitución, en tanto define la vigencia del decreto a partir de su publicación, por tratarse de una facultad propia de la autoridad que ejerce la función legislativa, para determinar el momento a partir del cual entrarán en vigor los actos que expide. En este caso, no se adoptó ninguna referencia distinta a la de sujetar los efectos del decreto a su debida publicación.

15. Al adoptar los remedios constitucionales aplicables en esta ocasión, según la regla contenida en el artículo 45 de la Ley 270 de 1996, la Sala Plena dispuso que la inexecuibilidad declarada por la Corte tiene efectos inmediatos y hacia futuro, salvo en lo relacionado con la medida expropiatoria prevista en el artículo 4 del Decreto 108 de 2024, cuya inexecuibilidad por consecuencia tendrá efectos retroactivos. Así, dispuso que la decisión no afectará (i) los procedimientos para la disposición de bienes inmuebles que se adelantaron en ejercicio del artículo 3 del Decreto 108 de 2025, siempre que hubieren culminado a la fecha de esta sentencia. Los que estén en trámite deberán adecuarse a la normativa ordinaria vigente y aplicable, tal como lo son los artículos 276 de la Ley 1955 de 2019 y 61.4 de la Ley 2294 de 2023; (ii) ni el saneamiento de los predios y mejoras

adquiridos con fundamento en el artículo 5 del Decreto 108 de 2025, que cuenten con la declaratoria del proceso de saneamiento automático en firme, a la fecha de esta sentencia. En todo caso, podrán ser ejercidas las acciones indemnizatorias que por cualquier causa puedan dirigirse contra los titulares inscritos en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, incluida la entidad pública adquirente, con fundamento en que la Corte, en la sentencia C-410 de 2015, determinó que la prohibición de dirigir reclamaciones indemnizatorias contra la entidad adquirente vulneraba la cláusula general de responsabilidad consignada en el artículo 90 de la Constitución, y los derechos a la propiedad y al acceso a la administración de justicia.

B. De la revisión automática de constitucionalidad

17. El artículo 241.7 de la Constitución, le atribuye a la Corte la función de decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno Nacional, con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 del Texto Superior. La disposición en mención guarda armonía con la misma competencia dispuesta en el numeral 6 del artículo 214 de la Constitución, en lo que corresponde al estado de conmoción interior. Por su parte, el artículo 55 de la Ley 137 de 1994 (Estatutaria de los Estados de Excepción) dispone que el control que ejerce este Tribunal es automático. En línea con lo anterior, los artículos 37 y 38 del Decreto Ley 2067 de 1991 regulan el procedimiento que debe surtir para efectos del control ante esta corporación.

18. A través del Decreto Legislativo 62 de 2025, el Gobierno Nacional declaró el estado de conmoción interior “en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar”, por el término de noventa (90) días contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del citado Decreto, esto es, a partir del 24 de enero del 2025.

19. En desarrollo de dicha declaratoria fue expedido el Decreto Legislativo 108 del 29 de enero de 2025, “[p]or el cual se adoptan medidas de protección de tierras, territorios y activos, y prevención de la acumulación y acaparamiento en el sector agropecuario para atenuar los efectos derivados de la situación de orden público en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar, para las y los campesinos, pequeños y medianos productores agropecuarios, y sus formas organizativas, en el marco del estado de conmoción interior”. Una copia de esta normativa fue remitida a la Corte para su control automático de constitucionalidad, a través de oficio con fecha del 30 de enero de 2025, suscrito por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

20. La Sala Plena realizó el reparto de rigor en sesión del 31 de enero de 2025, correspondiéndole su conocimiento al despacho del magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo. Por tal motivo, la Secretaría General de la Corte envió el asunto al citado despacho sustanciador el 1º de febrero de 2025.

21. En auto del 5 de febrero del 2025, el magistrado Lizarazo Ocampo resolvió: (i) asumir el conocimiento del asunto; (ii) comunicar el inicio de la actuación al Gobierno Nacional; (iii) decretar la práctica de algunas pruebas; (iv) fijar en lista el proceso a efectos de permitir la intervención ciudadana; (v) dar traslado al Procurador General de la Nación; e (vi) invitar a participar en este trámite a varias entidades e instituciones, a fin de que rindieran concepto sobre la constitucionalidad del Decreto objeto de control.

22. Con ocasión del cumplimiento del periodo como magistrado de la Corte Constitucional del doctor Lizarazo Ocampo, el asunto fue asumido por el magistrado Miguel Polo Rosero el día 6 de febrero de 2025, quien, una vez verificó las pruebas aportadas[1], ordenó continuar el trámite del presente asunto.

23. Por medio de la sentencia C-148 de 2025, la Corte declaró la exequibilidad parcial de la declaratoria de conmoción interior decretada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 62 del año en cita, “únicamente respecto de los hechos y consideraciones relacionados con (i) la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAO, así como los ataques y hostilidades dirigidos de forma indiscriminada contra la población civil y los firmantes del Acuerdo Final de Paz con las FARC, y (ii) la crisis humanitaria derivada de desplazamientos forzados –internos y transfronterizos– y confinamientos masivos que ha desbordado la capacidad institucional del Estado para atenderla”. Esta decisión solo incluyó “medidas que sean necesarias para el fortalecimiento de la fuerza pública, la atención humanitaria, los derechos y garantías fundamentales de la población civil, y la financiación para esos propósitos específicos, de conformidad con los términos de [dicha] providencia”.

24. En contraste, la Corte declaró la inexequibilidad del Decreto 62 de 2025 respecto de los hechos y consideraciones relacionados con “(i) la presencia histórica del ELN, los GAO y GDO, (ii) la concentración de cultivos ilícitos, (iii) las deficiencias e incumplimientos en la implementación del PNIS, (iv) las necesidades básicas insatisfechas de la población por insuficiencia en la política social y (v) los daños a la infraestructura energética y vial, así como las afectaciones a las operaciones del sector de hidrocarburos”.

25. Una vez cumplidos los requisitos constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto del Procurador General de la Nación, la Corte procede a decidir sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 108 de 2025.

C. Decreto legislativo objeto de control

26. En esta oportunidad, se revisa el Decreto Legislativo 108 de 2025, “[p]or el cual se adoptan medidas de protección de tierras, territorios y activos, y prevención de la acumulación y acaparamiento en el sector agropecuario para atenuar los efectos derivados de la situación de orden público en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar, para las y los campesinos, pequeños y medianos productores agropecuarios, y sus formas organizativas, en el marco del estado de conmoción interior”.

27. Por su extensión, el decreto completo se encuentra en el Anexo 1 de esta providencia. A continuación, se reseña su articulado:

“DECRETO 0108 DE 2025

(enero 29)

Por el cual se adoptan medidas de protección de tierras, territorios y activos, y prevención de la acumulación y acaparamiento en el sector agropecuario para atenuar los efectos derivados de la situación de orden público en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar, para las y los campesinos, pequeños y medianos productores agropecuarios, y sus formas organizativas, en el marco del estado de conmoción interior

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política, el artículo 36 de la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 62 de 2025 “Por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Gatatumba, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los

municipios del Rio de Oro y González del departamento del Cesar”.

(...)

DECRETA

Artículo 1. Objeto. Adoptar medidas de protección de tierras, territorios y activos rurales, y de prevención de la acumulación y acaparamiento en el sector agropecuario; mitigar los efectos derivados de la situación de orden público respecto de la titularidad, tenencia y ocupación de bienes de campesinas y campesinos, pequeños y medianos productores; propender restablecer de forma pronta los derechos y la protección de los bienes de víctimas y personas en situación de desplazamiento forzoso, afectados por la situación de orden público, en las entidades territoriales señaladas en el Artículo 1 del Decreto 0062 de 2025.

Artículo 2. Modificar. Modifíquese transitoriamente el numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, el cual quedará así:

“Artículo 19. De las Instituciones. Las instituciones comprometidas en la Atención Integral a la Población Desplazada, con su planta de personal y estructura administrativa, deberán adoptar a nivel interno las directrices que les permitan prestar en forma eficaz y oportuna la atención a la población desplazada, dentro del esquema de coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. Las instituciones con responsabilidad en la Atención Integral de la Población Desplazada deberán adoptar, entre otras, las siguientes medidas:

1. El Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, INCORA, adoptará programas y procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las zonas de expulsión y de recepción de la población afectada por el desplazamiento forzado y las personas que se reincorporen a la vida civil, así como líneas especiales de crédito, dando prelación a la población desplazada.

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas llevará un registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia individual o masivamente, o que se encuentren en confinamiento, o en favor de aquella población en riesgo inminente de desplazamiento forzado. La Unidad registrará, individual o colectivamente, a los propietarios, poseedores y ocupantes y la relación jurídica con el predio e informará a las autoridades competentes para que procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia títulos de propiedad de estos bienes, cuando tal acción se adelante contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos, así como la inscripción de la medida preventiva y publicitaria frente a los poseedores y ocupantes.

Las medidas de protección del RUPTA adoptadas no suspenderán los procesos de formalización predial, asignación o reconocimiento de derechos, o acceso a tierras en los casos en los cuales el interesado sea el mismo beneficiario de la medida de protección, su compañero/a permanente, cónyuge o alguno de sus legitimados, en los términos del artículo 81 de la Ley 1448 de 2011.

Este registro será de obligatoria observancia por quienes desempeñen funciones notariales, quienes se abstendrán aún bajo insistencia de otorgar escrituras públicas sobre estos. Las escrituras públicas que recaigan sobre predios registrados como abandonados por razones de orden público, serán absolutamente nulas por objeto ilícito.

En los procesos de retorno y reubicación de desplazados por la violencia, el Gobierno

Nacional dará prioridad a éstos en las zonas de reserva campesina y/o en aquellos predios rurales que hayan sido objeto de la acción de extinción de dominio mediante sentencia administrativa o judicial.

La Agencia Nacional de Tierras establecerá un programa que permita recibir la tierra de personas desplazadas a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país.

El Fondo Agropecuario de Garantías otorgará garantías del 100% a los créditos de los proyectos productivos de los desplazados”.

Artículo 3. Disposición de inmuebles de vocación agropecuaria para la estabilización y sostenibilidad en el retorno de las comunidades afectadas por la grave perturbación del orden público, y para facilitar la reincorporación a la vida civil de los excombatientes. Los bienes inmuebles de vocación agropecuaria, agroindustrial o útiles para el almacenamiento, distribución y/o comercialización de insumos y productos agropecuarios, que sean de propiedad de entidades públicas y/o fondos públicos o administrados por estas por mandato legal o judicial, siempre y cuando no estén siendo utilizados para sus fines misionales, podrán ser dispuestos de manera inmediata para:

1. Albergue o alojamiento temporal, en cuyo caso se hará mediante acto administrativo, en el que se relacione el predio a la Entidad que estará a cargo del albergue o alojamiento temporal. La Entidad a cargo administrará el bien y levantará los censos de las familias alojadas para efectos de la atención adecuada.

2. Establecimiento temporal de vivienda rural, servicios públicos, infraestructura de

abastecimiento, almacenamiento y comercialización agropecuaria, e inicio de proyectos productivos.

3. Programas de dotación de tierras para conjurar los efectos derivados de la grave perturbación del orden público.

La destinación se realizará de conformidad con el régimen legal de las entidades públicas y de los fondos y se privilegiará la destinación a título gratuito, o parcialmente gratuito, cuando ello sea viable.

Las autoridades administrativas competentes reglamentarán lo anterior dentro de los diez (10) días calendario siguientes de la entrada en vigencia del presente decreto.

Artículo 4. Expropiación administrativa. Autorizar la expropiación por vía administrativa en los términos del capítulo VII de la Ley 1523 de 2012 para concluir los procesos en curso de adquisición directa de predios en los programas especiales de dotación de tierras cuando fuese necesario para garantizar los procesos de retorno y estabilización (sic) víctima de desplazamiento forzado, así como la reincorporación a la vida civil de excombatientes, en el marco de la grave perturbación del orden público declarada mediante el Decreto 0062 de 2025.

Artículo 6. Suspensión del estado registral. Las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos se abstendrán de realizar inscripciones en el folio de matrícula inmobiliaria de los predios rurales de las entidades territoriales de Ocaña, Abrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, y La Gabarra en el departamento de

Norte de Santander y los municipios de Río de Oro y González en el departamento del Cesar, de aquellos negocios jurídicos donde no intervenga una entidad pública del orden nacional, durante el periodo de declaratoria de conmoción interior, inclusive de sus prórrogas.

También se abstendrá de inscribir cualquier acto administrativo, incluyendo, pero sin limitarse, a aquellos que actualizan linderos, rectifican áreas por imprecisa determinación y de rectificación de linderos por acuerdo.

Parágrafo. Las ORIP podrán realizar estas inscripciones, siempre que cuente con el concepto favorable de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

Artículo 7. Suspensión de procesos ante autoridades o gestores catastrales. Suspéndanse los procedimientos administrativos de actualización y/o corrección de linderos, rectificación por imprecisa determinación y rectificación de linderos por acuerdo, de competencia de las autoridades o gestores catastrales, que recaigan o afecten predios rurales dentro de las entidades territoriales de Ocaña, Abrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, y La Gabarra en el departamento de Norte de Santander, y los municipios de Río de Oro y González en departamento de Cesar.

Parágrafo. Estos procedimientos podrán reactivarse siempre que cuenten con el concepto favorable de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

Artículo 8. Vigencia. El presente decreto rige a partir de su publicación.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado a los 29 enero de 2025

[Seguido de las firmas del presidente de la República y todos sus ministros del despacho]”[2].

D. Relación de siglas y abreviaturas

28. La Corte Constitucional empleará el siguiente listado de siglas y abreviaturas para facilitar la lectura de esta decisión:

Acuerdo final de paz

AFP

Agencia nacional de tierras

ANT

Agencia para la reincorporación y la normalización

ARN

Asociación nacional de empresarios de Colombia

ANDI

Departamento administrativo de la presidencia de la República

DAPRE

Departamento administrativo para la prosperidad social

DPS

Derechos humanos

DDHH

Derecho internacional humanitario

DIH

ELN

Estado de conmoción interior

ECI

Estado de emergencia económica, social y ecológica

EEESE

Estado de excepción

EE

Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

FARC

Grupos armados organizados

GAO

Grupo delincuencia organizado

GDO

Instituto geográfico Agustín Codazzi

IGAC

Ley estatutaria de estados de excepción

LEEE

Ministerio de agricultura y desarrollo rural

MADR

Programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito

PNIS

Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente

RTDAF

Registro único de predios y territorios abandonados

RUPTA

Sociedad de activos especiales

SAE

Unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas

UAEGRTD

Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas

UARIV

29. Durante el trámite del presente asunto se recibieron oportunamente catorce (14) escritos de intervención. En general, (i) seis intervinientes piden a esta Corporación que se declare exequible el Decreto 108 de 2025[3]; (ii) uno solicita que se declare la exequibilidad

parcial[4]; (iii) otro que se declare la exequibilidad condicionada[5]; (iv) cinco piden que se declare la inexequibilidad total[6]; y (v) el último, no hace solicitud expresa sobre la materia[7].

30. Solicitudes de exequibilidad. Estas solicitudes concluyen que el Decreto 108 de 2025 cumple con los requisitos formales y materiales requeridos. Frente a los primeros, sostienen que el decreto fue suscrito por el presidente y por todos sus ministros, que está debidamente motivado y geográficamente delimitado, y que fue expedido en vigencia del EE declarado por el Decreto 62 de 2025 y remitido oportunamente a la Corte para su estudio.

31. En cuanto a las exigencias materiales destacan varios puntos. Primero, se supera el juicio de finalidad, toda vez que las medidas adoptadas están orientadas a impedir la extensión de los efectos de la perturbación del orden público que dio lugar a la declaratoria del EE, pues buscan proteger las tierras y territorios abandonados por el aumento inusitado de la violencia que generó desplazamientos forzados sin precedentes, y responder de manera oportuna e inmediata a las consecuentes necesidades humanitarias. Segundo, se trata de medidas necesarias para dotar a las autoridades territoriales y a las entidades públicas de facultades y mecanismos expeditos que permitan la atención oportuna de la crisis, con el fin, entre otras, de garantizar la disponibilidad de tierras para atender las necesidades propias de la población campesina. Y, tercero, las medidas adoptadas son proporcionales, toda vez que resultan idóneas para afrontar la intensidad de lo ocurrido; están limitadas al ámbito material y territorial afectado; fueron creadas exclusivamente para la protección y mitigación de sus efectos; y su alcance está justificado por la gravedad y urgencia de la situación. Además, están suficientemente explicadas en los considerandos del decreto; no suspenden ni vulneran el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales; no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado; no suprimen ni modifican los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento; no son contrarias a la Constitución o a los tratados internacionales suscritos por Colombia; no desconocen los artículos 36, 37 y 38 de la Ley 137 de 1994; no imponen un trato discriminatorio; y cumplen con el juicio de temporalidad.

32. Solicitud de exequibilidad parcial. Esta solicitud concluye que las disposiciones contenidas en el Decreto 108 de 2025 se orientan, en su mayoría, a la protección de derechos de propiedad de la población rural asentada en las zonas afectadas por la grave situación de orden público en la región del Catatumbo. En este sentido, las medidas parecen dirigirse principalmente a campesinas, campesinos y personas naturales titulares de derechos reales sobre predios rurales, más que a formas de propiedad colectiva propias de las comunidades indígenas. Sin perjuicio de lo anterior, en aquellos casos en que la aplicación de estas disposiciones pueda afectar territorios colectivos o derechos fundamentales de comunidades indígenas, como podría ocurrir con el resguardo Barí, las autoridades deberán adoptar medidas que garanticen su participación efectiva. Por lo tanto, solicita declarar exequibles los artículos 2, 3, 4, 6 y 7 del Decreto 108 de 2025, por haber sido expedidos conforme con las reglas previstas en el artículo 213 de la Constitución y la Ley 137 de 1994, y por cumplir con los juicios constitucionales exigidos para el control de los estados de excepción, incluyendo los de conexidad, finalidad, necesidad, proporcionalidad, respeto de los derechos intangibles, no contradicción específica y temporalidad. No obstante, solicita declarar inexequible el artículo 5 de la misma normativa, porque no supera el juicio de conexidad interna, “ya que no explica de qué manera la existencia de vicios en los títulos de propiedad respecto de inmuebles adquiridos por el Estado constituye un obstáculo para conjurar la perturbación del orden público, ni por qué sería necesario establecer un régimen automático de saneamiento durante la vigencia del estado de excepción”[8].

33. Solicitud de exequibilidad condicionada. Esta solicitud concluye que el Decreto 108 de 2025 es exequible, en el entendido de que (i) “[e]n relación con la suspensión del estado registral, las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos se abstendrán de realizar inscripciones en el folio de matrícula inmobiliaria de los predios rurales de las entidades territoriales de Ocaña, Abrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, y La Gabarra en el departamento de Norte de Santander, y

los municipios de Río de Oro y González en el departamento del Cesar, únicamente de los negocios jurídicos traslativos de dominio efectuados entre vivos, para que sea la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas quien determine en cada caso y conforme al procedimiento que establezca, si hay o no lugar a emitir concepto favorable que le permita a la oficina de registro de instrumentos públicos respectiva, la inscripción de un negocio jurídico en el folio de matrícula inmobiliaria de un predio con medida de protección RUPTA”[9]; y (ii) “[I]a protección de predios y territorios contemplada en el Decreto Legislativo 0108 de 2025, especialmente en sus artículos 2 y 6, se extiende a los inmuebles urbanos ubicados en la región del Catatumbo, los municipios de área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y Gonzáles del departamento del Cesar, dado que desde el año 2006 y por mandato de la Corte Constitucional, la protección RUPTA se extendió a inmuebles urbanos con la finalidad de salvaguardar los derechos de propiedad, posesión y ocupación de las víctimas de la violencia sobre este tipo de predios”[10].

34. Solicitudes de inexecutable. Con respecto al cumplimiento de los requisitos formales, algunos de los intervinientes sostienen, por un lado, la insatisfacción del requisito de suscripción en tanto la señora María Fernanda Rojas Mantilla, si bien fue nombrada ministra de transporte el 23 de enero del 2025, actúa como encargada de dicha cartera y en su calidad de funcionaria del DPS. Además, consideran que falta la firma del señor Octavio Hernando Sandoval Roza, quien actuó en su calidad de encargado de las funciones del despacho de la ministra de ciencia, tecnología e innovación. Por otro lado, también advierten incertidumbre en relación con el ámbito temporal de las medidas, toda vez que, aunque el decreto determina que su vigencia está vinculada a la duración del ECI, el Ministerio de Agricultura habría indicado que el ingreso de los inmuebles a los programas de dotación de tierras es definitivo.

35. Con respecto al cumplimiento de los requisitos materiales, concluyen los intervinientes que el Decreto 108 de 2025 es inexecutable como consecuencia de la exequibilidad parcial declarada en la sentencia C-148 de 2025, pues los asuntos que regula

no tienen conexidad con el fortalecimiento de la fuerza pública, la atención humanitaria, los derechos y garantías fundamentales de la población civil, ni la financiación para esos propósitos específicos.

36. En todo caso, sostienen que las medidas no superan el juicio de necesidad debido a que la crisis que motivó la expedición del Decreto 108 de 2025, puede y debe enfrentarse a través de los mecanismos ordinarios que se prevén en el ordenamiento jurídico. Sostienen que, actualmente, hay normas vigentes que regulan, por ejemplo, el saneamiento de predios y mejoras, mecanismos que evitan las inscripciones irregulares en zonas de conflicto, e instrumentos para la corrección y actualización del catastro de manera regulada. La existencia de esta oferta institucional ordinaria, según ellos, torna innecesaria la creación de mecanismos extraordinarios de protección de tierras, territorios y activos.

37. Particularmente, sobre las medidas expropiatorias y de suspensión generalizada del catastro, afirman que resultan arbitrarias y desproporcionadas, toda vez que, por un lado, vulneran los derechos a la propiedad, al debido proceso y a la seguridad jurídica; y, por el otro, afectan a los pequeños propietarios, a las comunidades indígenas y a las personas en procesos de formalización de tierras.

38. Escrito sin solicitud expresa. El Ministerio de Transporte intervino con el fin de informar sobre el alcance de sus competencias.

39. Las intervenciones presentadas en este proceso de constitucionalidad, que se detallan en el Anexo 2 de esta providencia, se resumen de la siguiente manera:

Sentido de la intervención

Interviniente

Exequibilidad

Ministerio de Agricultura

UAEGRTD

UARIV

ARN

IGAC

Superintendencia de Notariado y Registro

Exequibilidad parcial

Defensoría del Pueblo

Exequibilidad condicionada

Universidad Libre

Inexequibilidad

ANDI

Fundación para el Estado de Derecho

Abelardo de la Espriella

Harold Eduardo Sua Montaña[11]

Academia Colombiana de Jurisprudencia

Sin solicitud

F. Pruebas recaudadas

40. En autos del 5 y 21 de febrero, y 7 y 20 de marzo de 2025, se decretaron pruebas[12]. Las respuestas aportadas se sintetizan en el Anexo 3 de esta sentencia. Con todo, en lo que sea pertinente, esa información será examinada en el acápite respectivo al control de fondo de los preceptos sometidos a control

41. En concepto del 15 de mayo de 2025, el Procurador General de la Nación solicita declarar la inexecuibilidad de los artículos 3 y 4 del Decreto 108 de 2025; la exequibilidad parcial del artículo 2; la exequibilidad condicionada de los artículos 6 y 7; y la exequibilidad simple de los artículos 1, 5 y 8 del Decreto en mención.

42. Por un lado, realiza el estudio de los requisitos formales y concluye que todos se cumplen. En efecto, (i) el Decreto está suscrito por el presidente de la República y los diecinueve ministros y ministras. Si bien “llama la atención que la ministra Sarabia Torres haya suscrito el Decreto Legislativo 108 del 29 de enero de 2025, cuando su nombramiento se efectuó con el Decreto 111 de la misma fecha”, lo cierto es que “el Gobierno Nacional explicó que el decreto de nombramiento se numeró en la mañana del 29 de enero de 2025, que la ministra se posesionó en un evento realizado entre las 12:16 p.m. y la 1:04 pm de ese día, y que el Decreto Legislativo en estudio se firmó en el Consejo de Ministros de la misma fecha, realizado entre la 1:30 pm y las 4:00 p.m. asignándole un número que por un error involuntario había [quedado] sin utilizar”. Además, el Decreto 115 del 29 de enero de 2025, por el cual el presidente de la República confirió comisión de servicios al exterior a la ministra Sarabia Torres del 29 al 30 de enero del mismo año, y encargó de esas funciones a

Adriana del Rosario Mendoza a partir de las 18h, “justifica la suscripción del DL. 108/25 por la ministra titular”[13].

43. También considera que (ii) el decreto está debidamente motivado, porque señala los hechos que, en criterio del gobierno, “fundamentan la adopción de medidas para proteger las tierras, territorios y activos, y prevenir la acumulación y acaparamiento en el sector agropecuario”[14]. Al efecto, señaló “la relación entre la grave crisis humanitaria ocasionada por la perturbación del orden público en la región del Catatumbo que motivó la declaratoria del estado de conmoción interior, y las condiciones para la garantía de los derechos sobre la tenencia y propiedad de la tierra y la alimentación de quienes son sujetos de especial protección constitucional”[15].

44. Así mismo encuentra cumplida (iii) la exigencia temporal, en tanto el Decreto se expidió dentro del término de vigencia del estado de conmoción interior. Sin embargo, la eventual declaración de exequibilidad de algunas medidas debe ser condicionada. Por ejemplo, el artículo 2 que modifica el numeral 1º del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, “no determina la duración de esta medida, es decir, hasta cuándo operan las previsiones que contienen ajustes al RUPTA”. Lo mismo ocurre frente a la previsión de la disposición inmediata de inmuebles, la autorización para realizar expropiaciones por vía administrativa y la suspensión de procedimientos administrativos.

45. Finalmente, encuentra que (iv) el decreto está delimitado territorialmente, en tanto las “medidas de protección y de prevención adoptadas aplicarán respecto de las entidades territoriales señaladas en el artículo 1 del Decreto 062 de 2025”.

46. Por otro lado, realiza el estudio de los requisitos materiales. Al respecto, encuentra superados los juicios de finalidad y conexidad material externa, pues, “en términos generales, las reglas contenidas en el Decreto Legislativo 108 de 2025 hacen parte

de los aspectos bajo los cuales la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del estado de conmoción interior, pues se fundan en los efectos que la grave perturbación del orden público tiene en el ejercicio de los derechos de la población afectada (campesinado, personas en desplazamiento, confinadas y reincorporada), particularmente los relativos a la tenencia y propiedad de la tierra y la alimentación en sus distintas dimensiones, así como en la necesidad de su defensa en los procesos de retorno y reubicación”. Por ello concluye que, si bien “las medidas contenidas en el DL108/25 versan sobre problemáticas en las que se pueden conjugar asuntos estructurales con situaciones propias del estado de conmoción interior declarado con el DL61/25”, lo cierto es que “la limitación expresa de las normas de excepción, para constituirse como medidas de protección y de prevención encaminadas a mitigar los efectos derivados de la situación de orden público y restablecer los derechos y la protección de los bienes de las personas afectadas, se debe entender como un condicionante estricto de aplicación”.

47. Los juicios de conexidad material interna y motivación suficiente también los encuentra cumplidos, pero aclara que “la expropiación que se habilita no puede operar respecto de situaciones históricas en los territorios objeto del estado de conmoción declarado”[16].

48. También considera que los juicios de ausencia de arbitrariedad e intangibilidad se superan, porque las medidas adoptadas “(i) no afectan, suspenden o vulneran derechos fundamentales ni los derechos intangibles de los que tratan los artículos 93 y 214 de la Constitución”, pues “si bien algunas de las previsiones excepcionales podrían resultar problemáticas frente a la garantía de ciertos derechos e intereses constitucionales, específicamente respecto de los derechos de propiedad y debido proceso, los contenidos normativos no conllevan de manera directa a la infracción de derechos que son fundamentales o intangibles”; “(ii) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público” porque, aunque conceden facultades reglamentarias a autoridades administrativas (artículo 3) y limitan la función registral y las competencias de autoridades y gestores catastrales (artículo 6 y 7), en todo caso otorgan la función a la UAEGRTD para

emitir concepto y permitir las inscripciones y la reactivación de los procedimientos administrativos suspendidos (artículos 6 y 7)[17]; y “(iii) no suprimen ni modifican los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento”[18].

49. Respecto a los juicios de incompatibilidad y necesidad, sostiene que (i) el inciso 5 del numeral 1º del artículo 19, modificado por el artículo 2 del Decreto 108 de 2025, se encamina a prevenir el despojo de tierras de las personas que están saliendo de los territorios afectados por la falta de seguridad y el aumento de la violencia en la región del Catatumbo, por lo que no existe razón que justifique la regulación excepcional, en tanto el artículo 33A de la Ley 387 de 1997 confiere facultades reglamentarias que derivaron en la expedición del Decreto 640 de 2020.

50. Por su parte, (ii) el artículo 3 –sobre la disposición de bienes de vocación agropecuaria, agroindustrial o útiles para el almacenamiento, distribución y comercialización de insumos y productos agropecuarios– introduce una regla específica que permite hacer uso de bienes de fondos o entidades públicas que operan bajo su propia reglamentación, para atender a las comunidades afectadas en las zonas de recepción y facilitar la reincorporación a la vida civil de los excombatientes, que no tiene justificación, en tanto el gobierno “no da cuenta de la existencia de alguna previsión legal que impida la pretendida disposición de inmuebles, ni de la manera en que la legislación ordinaria contradice esta medida. En cambio, las razones que justifican no acudir a las facultades reglamentarias se centran en los tiempos y condiciones que esta competencia requeriría sin precisar su alcance”. Además, el programa de dotación de tierras –al que se refiere el numeral tercero del artículo 3– también resulta problemático porque, según el gobierno, el ingreso de los inmuebles al programa no solo será definitivo, sino que tiene por objetivo satisfacer el derecho de acceso a la tierra de los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente. De ello concluye que se trata de una medida que pretende atender problemáticas estructurales anteriores a la declaratoria del EE, relativas a la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas.

51. Respecto del juicio de proporcionalidad, sostiene que el artículo 4 del Decreto 108 de 2025 restringe los derechos y garantías constitucionales. Al autorizar la expropiación por vía administrativa mediante el procedimiento regulado en la Ley 1523 de 2012, con el fin de concluir los procesos en curso de adquisición directa de predios en los programas especiales de dotación de tierras, desconoce que (i) la Corte ha dicho que los términos del procedimiento ordinario no resultan excesivos; (ii) el régimen de la Ley 1523 de 2012 se estableció para situaciones de desastre y calamidad pública; (iii) la medida pretende finalizar procesos de compra directa de tierras iniciados antes de la declaratoria del EE, con un propósito distinto al que ahora se persigue; y (iv) la norma prescinde de la etapa judicial que debe promover la autoridad de tierras en el proceso expropiatorio, con el fin de satisfacer el control de la operación y precaver con ello cualquier acción estatal arbitraria. Por todo lo anterior, solicita declarar su inexecuibilidad, no sin antes advertir que, si lo que se pretendía era acelerar los procesos de negociación directa para la adquisición de predios rurales, el gobierno debió acudir a las herramientas que tenía a su alcance, tales como las previstas en el Decreto 033 de 2025.

52. Por su parte, los artículos 6 y 7 del Decreto 108 de 2025 también generan una afectación desproporcionada de los derechos a la propiedad y al debido proceso, en tanto suspenden, de manera generalizada, las anotaciones registrales y las actividades de gestión catastral en todo el territorio declarado en EE, siendo necesario su condicionamiento en el entendido de que las medidas allí establecidas “aplican en relación con los núcleos veredales donde se ubiquen los predios con mayor afectación y que no afectan los negocios jurídicos y procedimientos administrativos que estaban en curso al momento de la declaratoria del estado de conmoción interior”.

53. Finalmente, advierte que, salvo el incumplimiento señalado en cada uno de los juicios analizados, el Decreto cumple los juicios de no contradicción específica, no discriminación, y no prohibición de investigación o juzgamiento de civiles por militares.

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

55. La competencia anotada no se afecta por la expedición del Decreto 467 de 2025, por medio del cual se levantó el ECI y prorrogó por noventa días, entre otros, el Decreto Legislativo 108 del año en cita. Al respecto, la Corte ha sustentado su competencia para surtir el control frente a los decretos primigenios luego prorrogados, con base en el principio de perpetuatio jurisdictionis y la necesidad de precaver la elusión del control constitucional[19].

B. Primera cuestión preliminar: conexidad temática de las disposiciones del Decreto 108 de 2025 con la sentencia C-148 de 2025

56. Como se mencionó, en la sentencia C-148 de 2025 la Corte avaló parcialmente la constitucionalidad del Decreto Legislativo 062 de 2025, mediante el cual se declaró el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González en el departamento del Cesar, al considerar que este se ajustaba a la Constitución, únicamente en lo relacionado con los hechos y medidas dirigidos a enfrentar dos situaciones concretas:

(i) La intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAOr, así como los ataques y hostilidades indiscriminados contra la población civil y los firmantes del Acuerdo Final de Paz con las FARC; y

(ii) La crisis humanitaria derivada de desplazamientos forzados –internos y transfronterizos– y confinamientos masivos, que desbordó la capacidad institucional del Estado para garantizar atención básica a la población.

57. En relación con estos escenarios, la Corte concluyó que se cumplían los tres presupuestos que justifican la declaratoria de un ECI conforme con los artículos 213 de la Constitución y 34 de la LEEE, es decir: (i) el presupuesto fáctico, por la ocurrencia de hechos graves y verificables; (ii) el presupuesto valorativo, por el carácter inusitado y extraordinario de la crisis; y (iii) el presupuesto de insuficiencia, por la incapacidad de las medidas ordinarias para conjurar la perturbación del orden público y atender a la población afectada de forma oportuna y eficaz.

58. La Corte resaltó que la exequibilidad de estas causas únicamente habilitaba la adopción de medidas orientadas al fortalecimiento de la fuerza pública, la atención humanitaria, la garantía de los derechos fundamentales de la población civil, incluyendo los firmantes del AFP, y a la financiación de tales fines.

59. Por el contrario, en la sentencia en cita, esta Corporación declaró inexecutable las disposiciones del Decreto 62 de 2025 fundadas en causas estructurales o crónicas, que no cumplían con el presupuesto valorativo. Entre ellas se encuentran: (i) la presencia histórica del ELN, GAO y GDO en la zona objeto de declaratoria; (ii) la concentración de cultivos ilícitos; (iii) las falencias en la implementación del PNIS; (iv) las necesidades básicas insatisfechas por fallas estructurales en la política social; y (v) los daños a la infraestructura energética, vial y operaciones del sector hidrocarburos. Bajo esta consideración, la Corte reiteró que los estados de excepción no pueden emplearse como herramienta para resolver problemáticas históricas cuya solución le corresponde al marco institucional ordinario.

60. En este sentido, la sentencia C-148 de 2025 delimitó con claridad el ámbito material de validez de los decretos legislativos de desarrollo habilitados para ser expedidos durante el estado de conmoción. En consecuencia, antes de realizar el control automático de constitucionalidad del Decreto Legislativo 108 del 29 de enero de 2025, corresponde verificar si su contenido se encuentra dentro del marco de habilitación definido por la Corte o si, en contraste, regula materias estructurales que fueron excluidas expresamente de dicho ámbito, evento en el cual procedería su inexecutable por consecuencia.

61. Al efecto, se tiene que el Decreto Legislativo 108 de 2025 pretende, por un lado, la protección de las tierras, territorios y activos, y la prevención de su acumulación y acaparamiento, mediante la adopción de medidas que impiden el tráfico ordinario de los negocios jurídicos. Esto, con el fin de evitar la distorsión del mercado inmobiliario y proteger la relación que la población desplazada tenía con las tierras que se vio forzada a abandonar (artículos 2, 6 y 7). Y, por el otro, atender a las personas desplazadas y a los excombatientes que requieren de un lugar para establecerse y ejercer su actividad agropecuaria, por lo cual se prevén medidas que permiten al gobierno adquirir y disponer -de forma inmediata- de inmuebles con vocación agropecuaria y aptos, para conjurar la situación de emergencia y garantizar procesos de asentamiento de las comunidades afectadas por la grave perturbación del orden público (artículo 3, 4 y 5).

62. A continuación, se presenta una tabla comparativa que describe las normas del decreto y su relación con la sentencia C-148 de 2025:

DISPOSICIÓN

CONTENIDO

Artículo 1. Objeto

Descripción: Establece que son tres los objetivos del decreto: (i) proteger las tierras,

territorios y activos rurales, y prevenir su acumulación y acaparamiento; (ii) mitigar los efectos derivados de la situación de orden público respecto de la titularidad, tenencia y ocupación de bienes del campesinado, y de pequeños y medianos productores; y (iii) restablecer de manera pronta los derechos y la protección de los bienes de las víctimas de desplazamiento forzado afectadas por la situación de orden público.

Relación con la sentencia C-148 de 2025: Según el contenido de la disposición, esta tiene conexidad temática con la sentencia C-148 de 2025, por cuanto indica la pretensión de mitigar los efectos derivados de la situación de orden público relacionados con las garantías fundamentales de la población civil, al adoptar herramientas de protección de las tierras, territorios y activos que dicha población se vio en la obligación de abandonar con ocasión de su desplazamiento forzado.

Artículo 2. Modificación del RUPTA

Descripción: Modifica transitoriamente el numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, con el fin de (i) adoptar programas y procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras en las zonas de expulsión y de recepción de la población desplazada y de “las personas que se reincorporen a la vida civil”[20] (inciso primero); (ii) radicar en cabeza de la UAEGRTD[21], el registro de predios rurales abandonados por los desplazados “individual o masivamente, o que se encuentren en confinamiento, o en favor de aquella población en riesgo inminente de desplazamiento forzado. La Unidad registrará, individual o colectivamente, a los propietarios, poseedores y ocupantes y la relación jurídica con el predio”, e informará a las autoridades competentes para que procedan con “la inscripción de la medida preventiva y publicitaria frente a los poseedores y ocupantes” (inciso segundo); (iii) advertir que las medidas de protección del RUPTA “no suspenderán los procesos de formalización predial, asignación o reconocimiento de derechos, o acceso a tierras en los casos en los cuales el interesado sea el mismo beneficiario de la medida de protección, su compañero/a permanente, cónyuge o alguno de sus legitimados, en los términos del artículo 81 de la Ley 1448 de 2011” (inciso tercero); e (iv) indicar que el “registro será de obligatoria observancia por quienes

desempeñen funciones notariales, quienes se abstendrán aún bajo insistencia de otorgar escrituras públicas sobre estos. Las escrituras públicas que recaigan sobre predios registrados como abandonados por razones de orden público, serán absolutamente nulas por objeto ilícito” (inciso cuarto).

Relación con la sentencia C-148 de 2025: Para la Sala, la modificación introducida al inciso 1 del numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, por el artículo 2 del Decreto 108 de 2025, no guarda conexidad con la exequibilidad parcial declarada por la Corte en la sentencia C-148 de este año, en tanto propone adoptar programas y procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras en las zonas de expulsión y de recepción de “las personas que se reincorporen a la vida civil”, pues con ello pretende ampliar la cobertura de los programas existentes, inicialmente previstos para la población desplazada, a la población reincorporada, sin que al efecto se hayan aportado razones sobre su relación con el fortalecimiento de la fuerza pública, la atención humanitaria, los derechos y garantías fundamentales de la población civil, y la financiación para esos propósitos específicos, originada como consecuencia del agravamiento del conflicto entre el ELN y otros GAO, y la crisis humanitaria que se produjo por el desplazamiento forzado y el confinamiento masivo. De esta manera, dicha modificación responde a un problema estructural derivado de la implementación del AFP, y a la garantía de acceso a la tierra que fue acordada[22], la cual debe tramitarse por las vías ordinarias. Al no guardar conexidad con la exequibilidad parcial declarada por la Corte en la sentencia C-148 de 2025, la expresión “y las personas que se reincorporen a la vida civil” introducida por el artículo 2 del Decreto 108 de 2025, al inciso 1 del numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, es inexecutable por consecuencia y será expulsada del ordenamiento jurídico.

Por el contrario, la Sala evidencia la vinculación existente entre la modificación del inciso segundo, y la adición de los incisos tercero y cuarto, en tanto se relacionan con las garantías fundamentales de la población civil, al adoptar herramientas de protección de las tierras, territorios y activos que se vio en la obligación de abandonar con ocasión de su

desplazamiento forzado. Dicho abandono no solo pone en riesgo sus derechos a la vivienda y a la propiedad de la tierra, sino que, tratándose de población campesina, también vulnera su medio de subsistencia, altera su proyecto de vida y arriesga su mínimo vital[23]. Con fundamento en lo anterior, la Sala aplicará los juicios materiales al artículo 2 del Decreto objeto de control, únicamente respecto de los incisos 2, 3 y 4 del numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997.

Artículo 3. Disposición de inmuebles de vocación agropecuaria para la estabilización y sostenibilidad en el retorno de las comunidades afectadas por la grave perturbación del orden público, y para facilitar la reincorporación a la vida civil de los excombatientes

Descripción: Faculta a las entidades y fondos públicos a disponer de manera inmediata de sus bienes inmuebles con el fin de: (i) crear albergues o alojamientos temporales; (ii) establecer vivienda rural, servicios públicos e infraestructura para la producción agropecuaria, de manera temporal; y (iii) nutrir los programas de dotación de tierras. Para el efecto, dichos inmuebles deberán tener vocación agropecuaria, agroindustrial o ser útiles para el almacenamiento, distribución y comercialización de insumos y productos agropecuarios, y no deben estar siendo utilizados para los fines misionales de quienes dispongan de ellos. En todo caso, se privilegiará la destinación gratuita o parcialmente gratuita. Según el título de la disposición, estas medidas tienen por objeto la estabilización y sostenibilidad en el retorno de las comunidades afectadas por la grave perturbación del orden público, y la reincorporación a la vida civil de los excombatientes.

El Ministerio de Agricultura, en respuesta a la solicitud de pruebas, sostuvo que el artículo 3 del Decreto 108 de 2025 busca que la estabilización y sostenibilidad en el retorno de las comunidades afectadas se garantice en predios con vocación agropecuaria, agroindustrial o útiles para el almacenamiento, distribución y comercialización de insumos y productos agropecuarios, y con ello, facilitar y promover las cadenas de producción agropecuaria[24]. Esto, mediante la implementación del Plan Catatumbo, por medio del cual se busca adquirir mediante ofertas voluntarias 3.000 hectáreas de tierra para ser

entregadas a las asociaciones campesinas y organizaciones sociales, con el fin de que desarrollen sistemas productivos y funcionen como albergues humanitarios. Se trata de un sistema de fincas que promueven el tejido productivo, pues serán espacios vitales para la salvaguarda los derechos humanos de la población civil. En aquellos predios en los que existan cultivos ilícitos, se propondrá su formalización mediante la suscripción de acuerdos de sustitución, a partir de los cuales se adjudicarán las parcelas bajo la condición de reversión automática, en caso de que los adjudicatarios no cumplan con los compromisos[25].

Relación con la sentencia C-148 de 2025: El análisis detenido del artículo 3 del Decreto 108 de 2025, permite a la Sala concluir que éste no guarda conexidad con la exequibilidad parcial declarada por la Corte en la sentencia C-148 de este año, porque no está directa y específicamente encaminado a conjurar las causas de la perturbación, ni a impedir la extensión de sus efectos. Por el contrario, se trata de una disposición fundada en causas estructurales respecto de las cuales la Sala Plena determinó que no cumplían con el presupuesto valorativo para atender a las miles de personas desplazadas forzosamente en la región declarada en conmoción interior, con ocasión de la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAO, así como de los ataques y hostilidades dirigidos de forma indiscriminada contra la población civil y los firmantes del AFP con las FARC.

Por un lado, el objetivo –indicado en la norma– de facilitar la reincorporación a la vida civil de los excombatientes implica un esfuerzo de largo aliento que no se satisface ofreciendo soluciones de vivienda temporal en el marco de un estado de conmoción interior, como las propuestas en la disposición analizada. Tanto es así, que existe una institucionalidad robusta para atender dicho propósito, liderada por la ARN. En efecto, la voluntad de reincorporación a la vida civil requiere, por parte de la organización armada al margen de la ley a la cual se le haya reconocido carácter político y de sus miembros, la realización de actos que conduzcan a la celebración de diálogos y suscripción de acuerdos, en los términos de la política de paz y reconciliación trazada por el Gobierno Nacional[26]. Y si bien esta Corte alertó sobre el impacto del paso del tiempo en el riesgo que enfrenta la población firmante en proceso de reincorporación a la vida civil, sus familias y quienes han decidido intervenir activamente en la vida democrática[27], no por ello es aceptable que se

pretenda remediar una situación estructural mediante la implementación de medidas extraordinarias de atención temporal.

Por otro lado, el objetivo de garantizar la estabilización y sostenibilidad en el retorno de la población desplazada en el marco de la conmoción interior olvida que, por su naturaleza, se trata de acciones y medidas de mediano y largo plazo que tienen por propósito generar las condiciones socioeconómicas necesarias en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas[28], por oposición a las medidas de atención humanitaria de emergencia[29]. De hecho, la condición de desplazado forzado por la violencia cesa cuando se logra la consolidación y estabilización socioeconómica a la que hace referencia la disposición objeto de control[30]. En ello ha insistido la Corte desde la sentencia T-025 de 2004 mediante la que cual declaró un estado de cosas inconstitucional, y en sus autos de seguimiento[31].

Así las cosas, el Gobierno Nacional no demostró que las disposiciones existentes fueran realmente insuficientes, al anunciarlas sin probar su ineficacia. Tampoco se prueba que se haya intentado aplicar o resulte inoperante la normativa sobre adjudicación de tierras, si a ello atiende la aprobación de este artículo (Ley 160 de 1994, art. 31), exponiendo la falta de una justificación sólida. Por lo tanto, al tratarse de medidas que no tienen relación temática directa con la crisis humanitaria derivada de desplazamientos y confinamientos masivos, sino que, por el contrario, pretenden superar problemáticas estructurales claramente caracterizadas por esta corporación, la Sala Plena de la Corte declarará la inexequibilidad por consecuencia del artículo 3 del Decreto 108 de 2025.

Artículo 4. Expropiación administrativa

Descripción: El artículo 4 del Decreto 108 de 2025 autoriza la expropiación por vía administrativa, en ejercicio del procedimiento regulado en la Ley 1523 de 2012, para concluir los procesos en curso de adquisición directa de predios, cuando, en el marco de la

conmoción interior declarada en el Decreto 62 del 2025, sea necesario a efectos de garantizar el retorno y la estabilización de víctimas de desplazamiento forzado y la reincorporación a la vida civil de los excombatientes.

El Ministerio de Agricultura, en respuesta a la solicitud de pruebas realizada por el despacho sustanciador, explicó que la medida expropiatoria permite “disponer de bienes para la ubicación de la población rural afectada por las graves perturbaciones al orden público, salvaguardando los derechos territoriales que como población campesina tienen especial protección”[32]. También explicó la necesidad de acudir a procesos expeditos debido a que el procedimiento regulado en la Ley 160 de 1994 no permite responder en los tiempos exigidos por la emergencia humanitaria. En todo caso, indicó, que se trata de un trámite que solo afecta predios ubicados en la zona de conmoción interior, y que contempla la correspondiente indemnización conforme al avalúo comercial.

Relación con la sentencia C-148 de 2025: El análisis detenido del artículo 4 del Decreto 108 de 2025 permite a la Sala concluir que éste no guarda conexidad con la exequibilidad parcial declarada por la Corte en la sentencia C-148 de este año, porque pretende superar problemáticas estructurales respecto de las cuales la Sala Plena determinó que no cumplían con el presupuesto valorativo.

En efecto, la medida autoriza la expropiación por vía administrativa para garantizar los procesos de retorno y estabilización de víctimas de desplazamiento forzado, así como la reincorporación a la vida civil de excombatientes, objetivos que atienden problemáticas que no surgieron de manera repentina y son ampliamente conocidas de tiempo atrás. Por lo tanto, no constituye una medida excepcional respecto a la crisis admitida por la Corte, sino la continuación (por una vía extraordinaria) del proceso ordinario en curso (compra directa de tierras), que está inserta dentro de una política pública de largo aliento, por lo que no se observa cómo se relaciona con el restablecimiento del orden público. Además, no se fundamenta ni se demuestra por qué el procedimiento de expropiación administrativa es

insuficiente o cómo contribuye a conjurar la grave alteración del orden público, en relación con los asuntos avalados constitucionalmente, y tampoco se evidencia que los plazos ordinarios sean un obstáculo real para atender la crisis, ni que resulte necesario eliminar el control judicial sobre estos procesos. Dado que no está permitida la utilización expansiva de los poderes excepcionales para resolver situaciones crónicas o estructurales, como lo son el retorno de la población desplazada una vez logra su estabilización socioeconómica, y la reincorporación a la vida civil de excombatientes, estos deben ser solucionados por las autoridades mediante los mecanismos ordinarios, y no mediante los estados de excepción. Por lo tanto, el artículo 4 del Decreto 108 de 2025 será declarado inexecutable por consecuencia, dada la ausencia de relación temática directa con el objeto de executibilidad parcial indicado en la sentencia C-148 de 2025.

Artículo 5. Saneamiento de predios y mejoras

Descripción: El artículo 5 establece, en favor de la entidad pública adquirente, el saneamiento automático de cualquier vicio relativo a la titulación y tradición de los inmuebles y mejoras adquiridos para conjurar la emergencia declarada en el Decreto 62 de 2025. El saneamiento incluye los vicios que surjan con posterioridad al proceso de adquisición, sin perjuicio de las acciones indemnizatorias contra los titulares inscritos en el folio de matrícula inmobiliaria diferentes a la entidad adquirente. Ello implica la imposibilidad de contradecir la titularidad del derecho de dominio sobre el bien inmueble, ahora en cabeza de la entidad pública, y la imposibilidad de ejercer acciones indemnizatorias en su contra, pues éstas solo proceden contra los demás titulares inscritos en el folio de matrícula inmobiliaria.

De acuerdo con las pruebas aportadas al proceso por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el artículo 5 del Decreto 108 de 2025, contentivo de la medida de saneamiento automático de los vicios relativos a la tradición de los inmuebles y mejoras que adquieran las entidades públicas a efectos de conjurar la crisis, es fundamental para garantizar el acceso célere y efectivo a la tierra, sin que se trasladen al beneficiario de la medida las cargas económicas que limitan la libre disposición[33]. El Ministerio explica que

la adquisición de predios y mejoras permite ofrecer vivienda a las personas desplazadas, y garantizar el arraigo de la población campesina, para lo cual resulta indispensable “prodigar de tierra sin gravámenes, a modo de cargas tributarias, embargos judiciales, hipotecas”[34].

Relación con la sentencia C-148 de 2025: El estudio detenido del artículo 5 del Decreto 108 de 2025 permite a la Sala concluir que la medida de saneamiento automático de predios y mejoras está directamente relacionada con la crisis humanitaria derivada de los desplazamientos y confinamientos forzados a los que se han visto sometidos quienes allí habitaban, ocurridos de manera intensa durante el año 2025, en la región del Catatumbo. Dicho saneamiento garantiza la posibilidad de disponer jurídica y materialmente de los predios necesarios para el efecto. Por lo tanto, la Sala concluye que guarda conexidad con la exequibilidad parcial declara por esta Corporación en la sentencia C-148 de 2025. Con ello se habilita el estudio de fondo.

Artículo 6. Suspensión del estado registral

Descripción: El artículo 6 del Decreto 108 de 2025 ordena a las oficinas de registro de instrumentos públicos abstenerse de inscribir, en el folio de matrícula inmobiliaria, (i) negocios jurídicos en los que no intervenga una entidad pública del orden nacional, y (ii) actos administrativos de cualquier clase, sobre predios rurales ubicados en la región de la declaratoria del estado de conmoción interior. Esto, salvo que exista concepto favorable de la UAEGRTD.

De acuerdo con la intervención de la Superintendencia de Notariado y Registro, el objetivo de la norma es “prevenir actos de despojo”[35], mediante la adopción de una medida que no es ajena al ordenamiento jurídico en tanto la Ley 1579 de 2012, en sus artículos 18 y 19, prevé la suspensión del trámite registral a prevención, y la suspensión temporal. Explica que la suspensión del estado registral es una expresión legítima del principio de

solidaridad constitucional debido a que está dirigida a “garantizar la vida, la dignidad humana, el mínimo vital, el derecho al trabajo, a la propiedad privada y al territorio, en escenarios de grave perturbación del orden público”[36].

Relación con la sentencia C-148 de 2025: El estudio detenido del artículo 6 del Decreto 108 de 2025 permite concluir que la suspensión del estado registral guarda conexidad con la exequibilidad parcial declarada por la Corte en la sentencia C-148 de 2025, debido a que pretende evitar la materialización de despojos jurídicos que tienden a agudizarse en situaciones de conflicto[37], máxime cuando la magnitud de la crisis ocasionada por desplazamientos y confinamientos masivos genera el abandono de tierras, territorios y activos[38]. Impedir el registro de negocios jurídicos y actos administrativos en los que no intervenga una entidad pública de orden nacional, atiende al objetivo de garantizar los derechos fundamentales de la población civil.

Artículo 7. Suspensión de procesos ante autoridades o gestores catastrales

Descripción: Ordena la suspensión de varios procedimientos administrativos de competencia de las autoridades y gestores catastrales, que afecten predios ubicados en algunos de los municipios de la región declarada en conmoción interior. Para la reactivación de dichos procedimientos se requiere el concepto favorable de la UAEGRTD.

De acuerdo con la intervención aportada por el IGAC, este artículo busca que la gestión catastral se preste de forma eficiente y en condiciones de calidad, porque “continuar con los procesos catastrales puede generar errores sustanciales en el levantamiento de la información que, a su vez, con la interrelación entre catastro y registro, puede vulnerar los derechos de propiedad de la población desplazada o despojada”[39]. Ello, porque la crisis genera una situación que “podría ser aprovechada por los grupos armados ilegales para vulnerar los derechos fundamentales de la población de estos territorios”[40].

Relación con la sentencia C-148 de 2025: El análisis detenido del artículo 7 del Decreto 108

de 2025 permite a la Sala concluir que éste no guarda conexidad con la exequibilidad parcial declarada por la Corte en la sentencia C-148 de este año, porque no está directa y específicamente encaminado a conjurar las causas de la perturbación, ni a impedir la extensión de sus efectos.

Precisamente, no tiene una relación clara con las situaciones de urgencia que fueron validadas al estudiarse la declaratoria del estado de conmoción interior, toda vez que se han utilizado las facultades excepcionales para realizar cambios estructurales que no guardan relación con la inmediatez y coyuntura de la crisis, y no se relaciona con (i) la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAO, así como con los ataques y hostilidades dirigidos de forma indiscriminada contra la población civil y los firmantes del Acuerdo Final de Paz con las FARC; ni con (ii) la crisis humanitaria derivada de desplazamientos forzados y confinamientos masivos que ha desbordado la capacidad institucional del Estado para atenderla. Por no tratarse de medidas que sean necesarias para el fortalecimiento de la fuerza pública, la atención humanitaria, los derechos y garantías fundamentales de la población civil, y la financiación para esos propósitos específicos, en tanto la suspensión de los procedimientos administrativos de actualización y corrección catastral quedaron ausentes de fundamentación sobre su necesidad para conjurar la crisis o como su aplicación permitiría enfrentar la grave perturbación del orden público respecto de las circunstancias validadas, la Sala declarará su inexecuibilidad por consecuencia.

Artículo 8. Vigencia

Descripción: Precisa la fecha en la que el decreto producirá efectos jurídicos.

Relación con la sentencia C-148 de 2025: El estudio detenido del artículo 8 del Decreto 108 de 2025 permite concluir que la disposición objeto de control guarda conexidad con la exequibilidad parcial declarada por la Corte en la sentencia C-148 de este año, siempre

que se interprete de manera armónica con los artículos del decreto que superen el control material.

63. De acuerdo con lo anterior, la Sala encuentra que las medidas contenidas en los artículos 1, 2 (en cuanto modificó el inciso 2 y adicionó los incisos 3 y 4 al artículo 19 de la Ley 387 de 1994), 5, 6 y 8 del Decreto 108 de 2025 están amparadas por la sentencia C-148 de 2025, por guardar relación directa con los hechos y consideraciones respecto de los cuales se declaró la exequibilidad parcial de la conmoción interior, específicamente, aquellos relacionados con la crisis humanitaria derivada de desplazamientos forzados y confinamientos masivos que conllevan al abandono de tierras y territorios que deben ser protegidos.

64. Por el contrario, las medidas contenidas en el artículo 2 del Decreto 108 de 2025 (en cuanto modificó el inciso 1 del numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997), y los artículos 3, 4 y 7 exceden los límites definidos en la citada sentencia C-148 de 2025, pues afrontan problemáticas estructurales relacionadas con el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y la informalidad en su tenencia, propias de una política pública agraria. A su respecto, la Sala declarará la inexequibilidad por consecuencia.

C. Segunda cuestión preliminar: cosa juzgada

65. La Corte advierte que el artículo 5 (parcial) del Decreto 108 de 2025 tiene similitudes con los artículos 245 de la Ley 1450 de 2011, 21 de la Ley 1682 de 2013 y 156 de la Ley 1753 de 2015. Estos últimos preceptos normativos fueron declarados inexecutable en la sentencia C-410 de 2015. A continuación, se presenta una tabla comparativa para facilitar su comprensión.

Artículo 5

Decreto 108 de 2025

Artículo 5. Saneamiento de predios y mejoras. La adquisición de inmuebles y mejoras requeridos para conjurar la emergencia declarada gozará, en favor de la entidad pública, del saneamiento automático de cualquier vicio relativo a su titulación y tradición, incluso los que surjan con posterioridad al proceso de adquisición, sin perjuicio de las acciones indemnizatorias que por cualquier causa puedan dirigirse contra los titulares inscritos en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, diferentes a la entidad pública adquirente”.

Artículo 245

Ley 1450 de 2011

Artículo 21

Ley 1682 de 2013

Artículo 156

Ley 1753 de 2015

Artículo 245. Saneamientos por motivos de utilidad pública. La adquisición de inmuebles por los motivos de utilidad pública e interés social consagrados en las leyes, gozará del saneamiento automático en favor de la entidad pública, respecto a su titulación y tradición, frente a aquellos posibles vicios en los títulos que aparezcan durante el proceso de adquisición o con posterioridad al mismo. Dichos vicios originan por ministerio de la ley meras acciones indemnizatorias que podrán dirigirse contra cualquiera de los titulares inscritos en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria diferentes a la entidad pública adquirente.

Artículo 21. Saneamientos por motivos de utilidad pública. La adquisición de inmuebles

por los motivos de utilidad pública e interés social consagrados en las leyes gozará en favor de la entidad pública del saneamiento automático de cualquier vicio relativo a su titulación y tradición, incluso los que surjan con posterioridad al proceso de adquisición, sin perjuicio de las acciones indemnizatorias que por cualquier causa puedan dirigirse contra los titulares inscritos en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, diferentes a la entidad pública adquirente.

(...)

Artículo 156. Saneamiento por motivos de utilidad pública. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 245° de la Ley 1450 de 2011, la adquisición de inmuebles realizada por entidades públicas con ocasión de la ejecución de proyectos de utilidad pública e interés social en lo que atañe al Fondo Adaptación, gozará en favor de la entidad que los adquiere del saneamiento automático respecto de cualquier vicio de forma o de fondo, medidas cautelares, gravámenes que afecten la libre disposición del derecho de propiedad y, en general, de cualquier vicio relativo a su titulación y tradición, incluso los que surjan con posterioridad al proceso de adquisición, sin perjuicio de las acciones indemnizatorias que por cualquier causa puedan dirigirse contra los titulares inscritos en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, diferentes a la entidad pública adquirente. El saneamiento automático será invocado por la entidad adquirente en el título de tradición del dominio y será objeto de registro en el folio de matrícula correspondiente.

(...)

66. De lo expuesto se observa que el artículo 5 del Decreto 108 de 2025 guarda considerable similitud con los artículos 245 de la Ley 1450 de 2011, 21 de la Ley 1682 de 2013 y 156 de la Ley 1753 de 2015, por cuanto dispone el saneamiento de los vicios relativos a la titulación y tradición de los bienes inmuebles y mejoras adquiridas, en este caso, para “conjurar la emergencia declarada”. Las cuatro disposiciones prevén acciones

indemnizatorias contra los titulares inscritos en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria, “diferentes a la entidad pública adquirente”. Esta excepción fue declarada inexecutable en la sentencia C-410 de 2015, respecto de los artículos 245 de la Ley 1450 de 2011, 21 de la Ley 1682 de 2013 y 156 de la Ley 1753 de 2015. Lo anterior, como quiera que impide demandar ante la jurisdicción el resarcimiento de perjuicios que, por cualquier causa, surjan contra dichas entidades como titulares inscritas en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria. Sostuvo la Corte que la declaratoria de inexecutableidad:

“(…) se funda en la vulneración de la cláusula general de responsabilidad del Estado, ya que las normas demandadas, al eliminar la posibilidad de formular acciones indemnizatorias, transgrede lo establecido en el artículo 90 de la Constitución, porque suprime la posibilidad de atribuir responsabilidad a una autoridad pública adquirente, en el evento en que se demuestre que ésta haya causado un daño antijurídico, así como la correlativa posibilidad de obtener una indemnización por la lesión sufrida.

Igualmente, la inexecutableidad de la disposición cuestionada también encuentra sustento en la vulneración del derecho a la propiedad consignado en el artículo 58 Superior, en virtud de que la expresión alegada como inconstitucional elimina la garantía integral del patrimonio de los ciudadanos que supone las acciones indemnizatorias, lo que implica que el afectado no podría promover los respectivos medios de control para obtener una compensación por la afectación patrimonial que pueda acarrearle la adquisición del inmueble alegado de su propiedad.

Finalmente, la consecuencia jurídica de excluir la preposición ‘diferentes a la entidad pública adquirente’ del contenido normativo de las tres disposiciones estudiadas que regulan el saneamiento automático de bienes adquiridos por motivos de utilidad pública o interés social, encuentra fundamento en la vulneración al acceso a la administración de justicia (artículo 229 C.N.). Esta transgresión se desprende del hecho de que, a pesar de la eventual existencia de un daño antijurídico, la persona no podría acudir a la jurisdicción

para obtener su reparación, en razón a que la misma ley impone una barrera infranqueable para ello. Lo anterior en desconocimiento de que el mencionado derecho no admite una excepción que signifique la prohibición de llevar al conocimiento de los jueces una pretensión en derecho”.

67. No obstante lo anterior, y pese a la inconstitucionalidad declarada por motivos de protección a la cláusula general de responsabilidad del Estado y al acceso a la administración de justicia, la expresión “diferentes a la entidad pública adquirente” fue reproducida por el legislador extraordinario en el artículo 5 del Decreto 108 de 2025, a pesar de tratarse de un enunciado normativo expulsado del ordenamiento jurídico, respecto del cual se habría configurado la cosa juzgada constitucional formal[41] y absoluta[42]. En consecuencia, con fundamento en el primer inciso del artículo 243 de la Constitución, la Sala no tiene otra alternativa que estarse a lo resuelto en la sentencia C-410 de 2015, que declaró la inexequibilidad de dicha expresión[43], debido a que una de las consecuencias de la cosa juzgada constitucional es que el juez está en imposibilidad de volver a conocer y decidir de fondo sobre lo ya debatido y resuelto[44], en tanto se mantenga en el ordenamiento jurídico los supuestos constitucionales que justificaron su decisión[45]. En consecuencia, la Sala no incluirá dicha expresión en el análisis de fondo del artículo 5 del Decreto 108 de 2025, y a su respecto, declarará estarse a lo resuelto en la sentencia C-410 de 2015.

D. Problema jurídico y método de análisis

68. Para adelantar el control de constitucionalidad del decreto legislativo sometido a examen de este tribunal, la Sala Plena deberá resolver el siguiente problema jurídico: ¿Los artículos 1, 2 (en cuanto modificó el inciso 2 y adicionó los incisos 3 y 4 al artículo 19 de la Ley 387 de 1994), 5, 6 y 8 del Decreto 108 de 2025 cumplen con los requisitos formales y materiales señalados por la Constitución, la LEEE, las normas que integran el DDHH y el DIH, y la jurisprudencia constitucional?

69. Al efecto, se observará la siguiente metodología. En primer lugar, se realizarán algunas consideraciones sobre la regulación de los estados de excepción por la Constitución Política de 1991 y se hará una breve alusión a los rasgos distintivos del estado de conmoción interior. En segundo lugar, se abordarán las facetas del control constitucional sobre los decretos de desarrollo expedidos en virtud de la declaratoria de dicho estado de excepción. En tercer lugar, se verificará si el Decreto 108 de 2025 fue expedido con sujeción a los requisitos formales. Solo en el caso de que se constaten tales exigencias, en cuarto lugar, se adelantará el examen material de sus disposiciones a partir de la delimitación de su contenido y alcance, conforme con los parámetros previstos en la Constitución, la LEEE, los tratados que integran el DDHH y el DIH, y la jurisprudencia constitucional.

E. Caracterización general de los estados de excepción y rasgos distintivos del estado de conmoción interior

70. La Constitución de 1991 regula, en los artículos 212 a 215, los estados de excepción. Con apoyo en esas disposiciones, el presidente de la República, con la firma de todos ministros, podrá declarar tres tipos de estados de excepción: (i) guerra exterior, (ii) conmoción interior, y (ii) emergencia económica, social y ecológica.

71. El artículo 213 de la Carta regula el estado de conmoción interior, el cual podrá ser declarado por el presidente de la República y todos los ministros, “[e]n caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía”. La declaratoria del estado confiere al Gobierno Nacional “las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos”. La principal manifestación de dichas facultades es la posibilidad de que el gobierno

expida normas con fuerza de ley[46]. En este sentido, entre otras, la Constitución permite al presidente y a sus ministros dictar decretos legislativos para “suspender las leyes incompatibles con el [e]stado de [c]onmoción”. Estos decretos legislativos dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público, salvo que el gobierno prorrogue por noventa días más su vigencia.

72. Esta Corporación ha precisado que los estados de excepción son respuestas, fundadas en la juridicidad que impone la Carta Política, a situaciones graves y anormales que no pueden ser enfrentadas por el Estado a partir de sus competencias ordinarias. Sin embargo, una característica propia del Estado constitucional es que esa competencia no es omnímoda ni arbitraria. El ordenamiento superior impone una serie de requisitos y condiciones que deben cumplirse tanto en los decretos que declaran el estado de excepción, como aquellos que prevén las medidas legales extraordinarias para hacer frente a la crisis, conocidos usualmente como decretos de desarrollo. Estos requisitos y condiciones son los que, a su vez, justifican la competencia de la Corte para verificar la compatibilidad de los decretos y el Texto Superior. Ello, bajo el entendido de que los estados de excepción son mecanismos extraordinarios sujetos, en todo caso, a condiciones de validez impuestas por la Constitución.

73. La Corte ha indicado que los requisitos mencionados constan en tres fuentes normativas concretas, todas ellas integradas al parámetro de constitucionalidad: (i) las disposiciones de la Constitución Política que regulan los estados de excepción, como ya se dijo, en los artículos 212 a 215; (ii) el desarrollo de esas reglas previstas en la LEEE[47]; y (iii) las normas de derecho internacional de los derechos humanos y derecho internacional humanitario que prevén tanto los requisitos de declaratoria, como las garantías que no pueden ser suspendidas en esas situaciones excepcionales (derechos intangibles), precisados en el inciso 1° del artículo 93[48] y 214.2[49] CP. Así, la naturaleza reglada, excepcional y limitada de los estados de excepción se ratifica tanto por medio de la estricta regulación de las normas descritas, como mediante sus especiales dispositivos de control político y judicial, este último, a cargo de la Corte.

F. Facetas del control judicial de los decretos de desarrollo que se dictan en el marco de la declaratoria del estado de conmoción interior

74. La jurisprudencia ha establecido que el control constitucional de los decretos expedidos al amparo del estado de conmoción interior tiene dos facetas: formal y material. Se trata de un detallado escrutinio que tiene por objeto asegurar que todos los límites previstos para el ejercicio de las facultades de excepción sean respetados por el Gobierno Nacional[50].

75. El examen formal del decreto exige verificar, en su orden, el cumplimiento de seis exigencias básicas: (i) si fue expedido en desarrollo del decreto que declaró el estado de conmoción interior o el que dispuso su prórroga; (ii) si se dictó dentro del término de vigencia del estado de conmoción interior, incluidas sus posibles prórrogas; (iii) si está debidamente motivado con el señalamiento de las razones o causas que dieron lugar a su expedición; (iv) si lleva la firma del presidente de la República y de todos los ministros de despacho[51]; y (v) si su texto se envió a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición para que decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Adicionalmente, (vi) cuando la conmoción interior se hubiere declarado en solo una parte del territorio nacional, el decreto debe determinar el ámbito territorial de su aplicación.

76. Por su parte, frente al examen material, en la sentencia C-070 de 2009, la Corte indicó que, además de cumplir una serie de ritualidades, la declaratoria del estado de conmoción interior debe estar materialmente fundada. Al respecto, se indicó que dicha exigencia se satisface si se reúnen los presupuestos señalados en el artículo 213 constitucional, es decir: (i) ocurren hechos que generen una alteración del orden público; (ii) esa alteración es grave y atenta de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana; y (iii) ella no puede ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía.

77. En este sentido, la declaratoria del estado de conmoción interior es legítima si los hechos generadores son verificados y de ellos se infiere, razonablemente, tanto la grave perturbación del orden público, como la circunstancia de que la misma solo puede conjurarse acudiendo a medidas extraordinarias. No debe perderse de vista que el artículo 213 de la Constitución determina el alcance de las facultades conferidas al presidente, al señalar que serán “las estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos”. En coherencia con lo anterior, el artículo 214.1 dispone que los decretos legislativos “solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción”[52].

78. De este modo, el condicionamiento material que la Constitución hace del estado de conmoción interior no solo determina la legitimidad constitucional del decreto legislativo declaratorio, sino que también constituye el ámbito de sujeción de los decretos legislativos de desarrollo dictados con base en él. Por lo tanto, si el acto declaratorio no satisface ese condicionamiento contraría la Carta y deberá ser retirado del ordenamiento jurídico. A su turno, si los decretos de desarrollo dictados con base en él no están directa y específicamente relacionados con los motivos de la declaración contrarían también el Texto Superior y deberán ser declarados, por tal razón, inexecutable.

79. Bajo esta consideración, el examen material comprende el desarrollo de varios juicios que, como lo ha indicado la Corte, constituyen expresiones operativas de los principios que guían los estados de excepción. En la sentencia C-215 de 2020, la Corte unificó su alcance, a fin de enunciar y caracterizar cada uno de sus elementos e indicó el orden en que deben ser aplicados[53]. En consecuencia, siempre que se supere el examen de los requisitos formales mencionados, el control constitucional material del decreto de desarrollo dictado bajo el amparo de un estado de conmoción interior supondrá el desarrollo de los siguientes juicios:

80. El juicio de finalidad. Está previsto por el artículo 10 de la LEEE. A la luz de este juicio, toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos.

81. El juicio de conexidad material. Está previsto en los artículos 214 de la Constitución y 36 de la LEEE. Este juicio pretende determinar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que generaron la declaratoria del estado de excepción. La Corte ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos escenarios jurídicos: (i) el interno, esto es, la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente; y (ii) el externo, es decir, el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia.

82. El juicio de motivación suficiente. Este juicio ha sido considerado como un examen que complementa la verificación formal, por cuanto busca dilucidar si además de haberse expresado una fundamentación del decreto de emergencia, el presidente ha exteriorizado razones que resulten suficientes para justificar las medidas adoptadas. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medida, siendo especialmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales, por cuanto el artículo 8 de la LEEE establece que “los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales”.

83. El juicio de ausencia de arbitrariedad. Tiene por objeto comprobar que en el decreto legislativo no se establezcan medidas que violen las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. La Corte debe verificar que

las medidas adoptadas en los decretos: (i) no suspendan o vulneren el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales; (ii) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, en particular, (iii) que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

84. El juicio de intangibilidad. Parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional sobre el carácter “intocable” de algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción. La Corte ha establecido que, en virtud del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se consideran como derechos intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el derecho al habeas corpus. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

85. El juicio de no contradicción específica. Tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos (i) no contraríen de manera específica la Constitución o los tratados internacionales; y (ii) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del ejecutivo en el estado de conmoción interior. La Corte ha destacado que entre las prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y legal, la consistente en que, bajo conmoción interior, los civiles no podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar, conforme se contempla en el artículo 213 superior.

86. El juicio de incompatibilidad. El artículo 12 de la LEEE exige que los decretos legislativos que suspendan leyes expresen las razones por las cuales son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

87. El juicio de necesidad. Está previsto en el artículo 11 de la LEEE. Implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte ha señalado que este análisis debe ocuparse (i) de la necesidad fáctica o idoneidad, la cual consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que se evalúa si el Presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis; y (ii) de la necesidad jurídica o subsidiariedad, que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

88. El juicio de proporcionalidad. Está previsto en el artículo 13 de la LEEE. Busca revisar que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. La Corte también ha precisado que este examen verifica que las restricciones a derechos y garantías constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad. A ello se agrega que este examen no excluye la aplicación del juicio de proporcionalidad, cuando ello sea necesario para controlar restricciones a derechos constitucionales.

89. El juicio de no discriminación. Se fundamenta en el artículo 14 de la LEEE. Exige que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción no impliquen discriminación o segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas. Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos

diferentes injustificados.

G. Análisis formal del Decreto 108 de 2025

90. Como se dijo, el examen formal del decreto implica que la Corte verifique el cumplimiento de las siguientes exigencias constitucionales: (i) si fue expedido en desarrollo del decreto que declaró el estado de conmoción interior o el que dispuso su prórroga; (ii) si se dictó dentro del término de vigencia del estado de conmoción interior, incluidas sus posibles prórrogas; (iii) si está debidamente motivado con el señalamiento de las razones o causas que dieron lugar a su expedición; (iv) si lleva la firma del presidente de la República y de todos los ministros de despacho; y (v) si su texto se envió a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición. Adicionalmente, (vi) cuando la conmoción interior se hubiere declarado en solo una parte del territorio nacional, el decreto debe determinar el ámbito territorial de su aplicación. Dichos requisitos se encuentran satisfechos en el caso concreto, así:

Requisito

Cumple

Consideraciones de la Sala Plena

Si

No

(i)

Expedición en desarrollo del estado de excepción

X

Según se advierte en el encabezado, el Decreto 108 de 2025 se dictó en desarrollo de lo previsto en el Decreto 62 del año en cita, “por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”.

(ii)

Expedición durante el término de su vigencia

X

De acuerdo con el Diario Oficial No. 53.014 del 29 de enero de 2025[54], el Decreto 108 se expidió en esa fecha, esto es, durante el término de vigencia del estado de conmoción interior declarado mediante el Decreto 62 del 24 de enero del mismo año.

Existencia de motivación

X

El Decreto Legislativo 108 de 2025 contiene 46 considerandos en los que (i) invoca fundamentos constitucionales para la expedición de normas en el marco del estado de conmoción interior; (ii) expone los supuestos de orden público que motivaron la declaratoria del estado de excepción en el Decreto 62 de 2025; (iii) explica la relación de la medidas adoptadas con el precitado decreto; y (iv) enuncia las finalidades y propósitos que persiguen las medidas.

(iv)

Suscripción por el presidente de la República y sus ministros

X

El decreto objeto de control automático fue suscrito por el presidente de la República y todos sus ministros. En el documento se evidencia, por un lado, la firma de Belfor Fabio García Henao[55], quien fue encargado de las funciones del despacho del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; María Fernanda Rojas Mantilla, quien fue encargada de las funciones del despacho del Ministerio de Transporte; y Octavio Hernando Sandoval Rozo, quien fue encargado del despacho del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. Al respecto, cabe señalar que la Corte ha validado la figura del encargo en los ministerios para la firma de los decretos de emergencia[56].

Además, a pesar de que se formularon dudas sobre la competencia de la ministra de relaciones exteriores para suscribir el texto, en tanto su decreto de nombramiento lleva un número posterior al que le correspondió al decreto objeto de revisión (el nombramiento es el decreto 111 de 2025 y el objeto de revisión es el decreto 108 de este año), lo cierto es que el gobierno explicó que, “por un error involuntario”, al Decreto 108 de 2025 se le asignó un número que había “quedado sin utilizar”[57]. Para la Corte, en aplicación del principio de la buena fe, es válida la explicación ofrecida por la secretaría jurídica de la Presidencia de la República, en tanto ambos decretos se expidieron el mismo día, esto es, el 29 de enero de 2025, y constan en el mismo diario oficial (53.014), incluso en esta publicación aparece primero el Decreto 111 (página 1) y con posterioridad el Decreto 108 (página 8), por lo que, para el momento de su expedición y publicación, primero se había dado a conocer el nombramiento y luego consta la suscripción del decreto legislativo.

(v)

Envío del texto a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición

X

Una copia de esta normativa fue remitida a la Corte para su control automático de constitucionalidad, a través de oficio con fecha del 30 de enero de 2025, suscrito por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

(vi)

Determinación del ámbito territorial de aplicación

X

Tal como se establece en el encabezado del Decreto 108 de 2025, las medidas de protección y prevención que adopta se circunscriben a la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar. Lo anterior también se advierte en el artículo 1 que define el objeto del Decreto, según el cual, dichas medidas se limitan a las entidades territoriales señaladas en el artículo 1 del Decreto 62 de 2025.

H. Análisis material del Decreto 108 de 2025

91. A continuación, la Sala Plena realizará el análisis material de los artículos 1, 2 (en cuanto modificó el inciso 2 y adicionó los incisos 3 y 4 al artículo 19 de la Ley 387 de 1994), 5, 6 y 8 del Decreto 108 de 2025, a partir de los juicios desarrollados por la jurisprudencia de esta Corporación. Para el efecto, seguirá la metodología propuesta en la sentencia C-215 de 2020 y aplicará los juicios en el orden que allí se indicó, teniendo en cuenta que la no superación de alguno releva a la Sala del estudio de los restantes, tal como precisó la Corte en la sentencia C-464 de 2023.

92. Examen de constitucionalidad del artículo 1. A continuación, se transcribe el texto normativo objeto de control:

“Artículo 1. Objeto. Adoptar medidas de protección de tierras, territorios y activos rurales, y de prevención de la acumulación y acaparamiento en el sector agropecuario; mitigar los efectos derivados de la situación de orden público respecto de la titularidad, tenencia y ocupación de bienes de campesinas y campesinos, pequeños y medianos productores; propender a restablecer de forma pronta los derechos y la protección de los bienes de víctimas y personas en situación de desplazamiento forzoso, afectados por la situación de orden público, en las entidades territoriales señaladas en el Artículo 1 del Decreto 0062 de 2025”.

(i) Análisis de la norma

93. La Sala Plena encuentra que el artículo 1 recién transcrito se limita a realizar una típica circunscripción del objeto del decreto, sin referir a ninguna medida específica. No obstante, la disposición debe interpretarse de manera armónica con los artículos del decreto que superen el control material. Así, cabe afirmar que se trata de una disposición que contribuye a mitigar los efectos derivados de la situación de orden público relacionados con las garantías fundamentales de la población civil, al adoptar herramientas de protección de las tierras, territorios y activos que se vio en la obligación de abandonar con ocasión de su desplazamiento forzado (finalidad); (ii) guarda relación con los motivos que sustentaron la expedición del decreto controlado y del decreto que declaró la conmoción interior (conexidad material); (iii) es necesaria, pues delimita el objeto del decreto (necesidad); (iv) es una medida razonable y equilibrada porque no restringe derechos constitucionales (proporcionalidad); (v) no establece ningún tipo de discriminación o trato diferencial injustificado (no discriminación); (vi) su motivación se desprende de las consideraciones del decreto controlado (motivación suficiente); (vii) no suspende derechos fundamentales, tampoco interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y no suprime o modifica los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento (ausencia de arbitrariedad); (viii) no desconoce derechos intangibles y tampoco los mecanismos judiciales para su protección (intangibilidad); (ix) no

contradice la Constitución ni los tratados internacionales, tampoco desconoce el marco de referencia contenido en la LEEE frente a la actuación del Ejecutivo, en particular, la prohibición de desmejorar los derechos sociales de los trabajadores (no contradicción específica); y (x) no contiene medidas que suspendan leyes, por resultar incompatibles con el estado de excepción (incompatibilidad).

94. En todo caso, debe precisarse que el artículo 1 del decreto controlado es una disposición transitoria que debe interpretarse en el marco y vigencia del objeto definido en la sentencia C-148 de 2025.

95. Examen de constitucionalidad del artículo 2. A continuación, se transcribe el texto normativo objeto de control:

“Artículo 2. Modificar. Modifíquese transitoriamente el numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, el cual quedará así:

“Artículo 19. De las Instituciones. Las instituciones comprometidas en la Atención Integral a la Población Desplazada, con su planta de personal y estructura administrativa, deberán adoptar a nivel interno las directrices que les permitan prestar en forma eficaz y oportuna la atención a la población desplazada, dentro del esquema de coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

Las instituciones con responsabilidad en la Atención Integral de la Población Desplazada deberán adoptar, entre otras, las siguientes medidas:

1. El Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, INCORA, adoptará programas y procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las

zonas de expulsión y de recepción de la población afectada por el desplazamiento forzado y las personas que se reincorporen a la vida civil, así como líneas especiales de crédito, dando prelación a la población desplazada.

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas llevará un registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia individual o masivamente, o que se encuentren en confinamiento, o en favor de aquella población en riesgo inminente de desplazamiento forzado. La Unidad registrará, individual o colectivamente, a los propietarios, poseedores y ocupantes y la relación jurídica con el predio e informará a las autoridades competentes para que procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes, cuando tal acción se adelante contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos, así como la inscripción de la medida preventiva y publicitaria frente a los poseedores y ocupantes.

Las medidas de protección del RUPTA adoptadas no suspenderán los procesos de formalización predial, asignación o reconocimiento de derechos, o acceso a tierras en los casos en los cuales el interesado sea el mismo beneficiario de la medida de protección, su compañero/a permanente, cónyuge o alguno de sus legitimados, en los términos del artículo 81 de la Ley 1448 de 2011.

Este registro será de obligatoria observancia por quienes desempeñen funciones notariales, quienes se abstendrán aún bajo insistencia otorgar escrituras públicas sobre estos. Las escrituras públicas que recaigan sobre predios registrados como abandonados por razones de orden público, serán absolutamente nulas por objeto ilícito.

En los procesos de retorno y reubicación de desplazados por la violencia, el Gobierno Nacional dará prioridad a éstos en las zonas de reserva campesina y/o en aquellos predios rurales que hayan sido objeto de la acción de extinción de dominio mediante sentencia

administrativa o judicial.

La Agencia Nacional de Tierras establecerá un programa que permita recibir la tierra de personas desplazadas a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país.

El Fondo Agropecuario de Garantías otorgará garantías del 100% a los créditos de los proyectos productivos de los desplazados”.

(i) Contenido y alcance de la norma

96. Como ya se indicó, el artículo 2 del Decreto 108 de 2025 modifica el numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, así:

Artículo 19

Ley 387 de 1997

Artículo 2

Decreto 108 de 2025

Artículo 19. De las Instituciones. Las instituciones comprometidas en la Atención Integral a la Población Desplazada, con su planta de personal y estructura administrativa, deberán adoptar a nivel interno las directrices que les permitan prestar en forma eficaz y oportuna la atención a la población desplazada, dentro del esquema de coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

Las instituciones con responsabilidad en la Atención Integral de la Población Desplazada deberán adoptar, entre otras, las siguientes medidas:

1. El Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, INCORA, adoptará programas y procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las zonas de expulsión y de recepción de la población afectada por el desplazamiento forzado, así como líneas especiales de crédito, dando prelación a la población desplazada.

El INCORA llevará un registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia e informará a las autoridades competentes para que procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes, cuando tal acción se adelante contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos.

En los procesos de retorno y reubicación de desplazados por la violencia, el Gobierno Nacional dará prioridad a éstos en las zonas de reserva campesina y/o en aquellos predios rurales que hayan sido objeto de la acción de extinción de dominio mediante sentencia administrativa o judicial.

El Instituto Agropecuario de la Reforma Agraria establecerá un programa que permita recibir la tierra de personas desplazadas a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país.

El Fondo Agropecuario de Garantías otorgará garantías del 100% a los créditos de los proyectos productivos de los desplazados.

Artículo 2. Modificar. Modifíquese transitoriamente el numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, el cual quedará así:

Artículo 19. De las Instituciones. Las instituciones comprometidas en la Atención Integral a la Población Desplazada, con su planta de personal y estructura administrativa, deberán adoptar a nivel interno las directrices que les permitan prestar en forma eficaz y oportuna la atención a la población desplazada, dentro del esquema de coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

Las instituciones con responsabilidad en la Atención Integral de la Población Desplazada deberán adoptar, entre otras, las siguientes medidas:

1. El Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, INCORA, adoptará programas y procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las zonas de expulsión y de recepción de la población afectada por el desplazamiento forzado y las personas que se reincorporen a la vida civil, así como líneas especiales de crédito, dando prelación a la población desplazada.

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas llevará un registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia individual o masivamente, o que se encuentren en confinamiento, o en favor de aquella población en riesgo inminente de desplazamiento forzado. La Unidad registrará, individual o colectivamente, a los propietarios, poseedores y ocupantes y la relación jurídica con el predio e informará a las autoridades competentes para que procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia títulos de propiedad de estos bienes, cuando tal acción se adelante contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos, así como la inscripción de la medida preventiva y publicitaria frente a los poseedores y ocupantes.

Las medidas de protección del RUPTA adoptadas no suspenderán los procesos de formalización predial, asignación o reconocimiento de derechos, o acceso a tierras en los casos en los cuales el interesado sea el mismo beneficiario de la medida de protección, su compañero/a permanente, cónyuge o alguno de sus legitimados, en los términos del artículo 81 de la Ley 1448 de 2011.

Este registro será de obligatoria observancia por quienes desempeñen funciones notariales, quienes se abstendrán aún bajo insistencia de otorgar escrituras públicas sobre estos. Las escrituras públicas que recaigan sobre predios registrados como abandonados por razones de orden público, serán absolutamente nulas por objeto ilícito.

En los procesos de retorno y reubicación de desplazados por la violencia, el Gobierno Nacional dará prioridad a éstos en las zonas de reserva campesina y/o en aquellos predios rurales que hayan sido objeto de la acción de extinción de dominio mediante sentencia administrativa o judicial.

La Agencia Nacional de Tierras establecerá un programa que permita recibir la tierra de personas desplazadas a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país.

El Fondo Agropecuario de Garantías otorgará garantías del 100% a los créditos de los proyectos productivos de los desplazados.

97. Según el Ministerio de Agricultura, el artículo 2 del Decreto 108 de 2025 permite a la UAEGRTD responder ante la magnitud de la crisis, pues habilita la inclusión en el RUPTA de las solicitudes de protección de tierras formuladas por la población confinada y en riesgo inminente de desplazamiento[58].

(ii) Juicios materiales

98. Como se indicó, el análisis de los juicios materiales respecto del artículo 2 del Decreto 108 de 2025, se limitará a la modificación que introdujo al inciso 2 y la adición de los incisos 3 y 4 del numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997.

99. El juicio de finalidad. Las modificaciones introducidas al inciso 2, y la adición de los incisos 3 y 4 al numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, tienen como propósito

impedir la extensión de los efectos de las causas de la perturbación. En efecto, el inciso 2 objeto de revisión impone a la UAEGRTD registrar, individual o colectivamente, a los propietarios, poseedores y ocupantes, y anotar su relación jurídica con el predio. De ello informará a las autoridades competentes para que impidan cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad sobre estos bienes cuando tal acción se adelante contra la voluntad de sus titulares, incluida la prohibición para las autoridades notariales de otorgar escrituras públicas so pena de nulidad. Respecto de los poseedores y ocupantes, la inscripción en el registro comporta una medida preventiva y publicitaria. Por su parte, el inciso 3 pretende que los procesos de formalización predial[59], asignación y reconocimiento de derechos[60], o acceso a tierras[61], no sean suspendidos cuando el interesado sea el mismo beneficiario de la medida de protección, su compañero o compañera permanente, cónyuge o alguno de sus legitimados. Finalmente, el inciso 4 establece que los notarios se abstendrán de otorgar escrituras públicas sobre dichos predios. Por lo tanto, se trata de tres medidas de protección de los derechos sobre la tierra que, con ocasión de la violencia, ha sido abandonada por la población desplazada individual o masivamente, y por quienes se encuentren en confinamiento o riesgo inminente de desplazamiento forzado.

100. En consecuencia, la Sala encuentra que las medidas allí contenidas buscan robustecer los instrumentos de protección de los derechos sobre la tierra de quienes se han visto forzados a abandonarla, previniendo situaciones de despojo material y jurídico, pues se trata de medidas que contribuyen de manera directa a impedir la extensión de los efectos de la crisis que conllevó a la declaratoria del estado de conmoción interior. Con ello se supera el juicio de finalidad.

101. El juicio de conexidad material. Las modificaciones introducidas al inciso 2, y la adición de los incisos 3 y 4 al numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, guardan relación con las consideraciones expresadas por el gobierno nacional para motivar el Decreto 108 de 2025. Según estas, (i) el artículo 19 de la citada ley establece que las instituciones comprometidas en la atención integral a la población desplazada deberán adoptar a nivel interno las directrices que les permitan prestar, en forma eficaz y oportuna, la atención a la población desplazada; sin embargo, para lograr este objetivo, se considera necesario robustecer los instrumentos que permitan atender la grave situación de derechos

humanos en la cual se encuentran los pequeños y medianos productores agropecuarios ubicados dentro del área geográfica que ha sido objeto de la declaración del estado de conmoción interior[62]; (ii) el RUPTA es un instrumento que les permite a las personas víctimas de desplazamiento forzado a causa de la violencia, que se entienden como beneficiarios, obtener, a través de una medida administrativa, la protección de las relaciones de propiedad, posesión u ocupación sobre inmuebles que hayan dejado abandonados[63]; y (iii) con la finalidad de prevenir situaciones de despojo o pérdida de derechos sobre la tenencia y propiedad de la tierra, un fenómeno que tiende a agudizarse en situaciones de conflicto, se propone la no suspensión de los procesos de formalización predial, asignación o reconocimiento de derechos, o acceso a tierras en los casos en los cuales el interesado sea el mismo beneficiario de la medida de protección[64]. Por lo tanto, la Sala tiene por superado el juicio de conexidad interna.

102. Dichas medidas también tienen vínculo con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia y que fueron declarados exequibles en la sentencia C-148 de 2025. El Decreto 62 de 2025 advierte que, debido a la urgencia y la magnitud de la crisis humanitaria[65], y a la deficiencia de los mecanismos en el ordenamiento jurídico[66], se requieren medidas extraordinarias con el propósito de expedir decretos con fuerza de ley que conjuren la grave situación de orden público que vive la región del Catatumbo e impedir la extensión de sus efectos[67]. En materia de tierras, señala la necesidad de contar con medidas inmediatas[68], para lo cual es necesario ampliar las atribuciones ordinarias de las autoridades administrativas y garantizar de manera adecuada y efectiva los derechos de las personas afectadas[69]. En consecuencia, la Sala verifica el vínculo de las medidas con la garantía de los derechos fundamentales de la población afectada por la crisis, con lo cual encuentra superado el juicio de conexidad externa.

103. El juicio de motivación suficiente. Las modificaciones introducidas al inciso 2, y la adición de los incisos 3 y 4 del numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, cuentan con una debida motivación en el Decreto 108 de 2025, en el que se explica la necesidad de adoptar medidas administrativas para la protección de la relación jurídica con las tierras

abandonadas[70]; en todo caso, no limitan derechos constitucionales. Por lo tanto, se satisface este juicio.

104. El juicio de ausencia de arbitrariedad. Las modificaciones introducidas al inciso 2, y la adición de los incisos 3 y 4 al numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, no violan las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. En efecto, no suspenden ni vulneran el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales; (ii) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, en particular, (iii) no suprimen ni modifican los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento. Por ello, se cumple con este juicio.

105. El juicio de intangibilidad. Este juicio se acredita, pues las modificaciones introducidas al inciso 2, y la adición de los 3 y 4 al numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, no desconocen los derechos intangibles ni los mecanismos judiciales para su protección.

106. El juicio de no contradicción específica. Las modificaciones introducidas al inciso 2, y la adición de los 3 y 4 al numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, satisfacen este juicio porque no contrarían la Constitución o los tratados internacionales, ni desconocen el marco de referencia de la actuación del ejecutivo en el estado de conmoción interior.

107. El juicio de incompatibilidad. Las modificaciones introducidas al inciso 2, y la adición de los incisos 3 y 4 al numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, satisfacen este juicio porque no suspenden leyes por resultar incompatibles con el estado de excepción.

108. El juicio de necesidad. Las modificaciones introducidas al inciso 2, y la adición de los incisos 3 y 4 al numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, resultan idóneas a efectos de robustecer los instrumentos de protección de los derechos sobre la tierra de quienes se han visto forzados a abandonarla, previniendo situaciones de despojo material y jurídico (necesidad fáctica).

109. Sin embargo, respecto del inciso 2 del numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, modificado por el artículo 2 del Decreto 108 de 2025, la Sala encuentra que existen múltiples normas vigentes dentro del ordenamiento jurídico que desvirtúan la necesidad jurídica de la medida en cuestión. Dicho inciso establece que la UAEGRTD llevará un registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia individual o masivamente, por quienes se encuentren en confinamiento, y por quienes están en riesgo inminente de desplazamiento forzado. Al efecto, registrará, individual o colectivamente, a los propietarios, poseedores y ocupantes y su relación jurídica con el predio, e informará a las autoridades competentes para que procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad sobre estos bienes, cuando tal acción se adelante contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos, así como la inscripción de la medida preventiva y publicitaria frente a los poseedores y ocupantes.

110. Al respecto, la Corte recuerda que la Ley 387 de 1997 diseñó un sistema para la prevención del desplazamiento forzado y la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en Colombia. Así, (i) el artículo 9 contempla un plan nacional para la atención integral a la población desplazada por la violencia como medida para asegurar la protección y las condiciones necesarias para la subsistencia; (ii) el artículo 15 dispone que el gobierno nacional deberá garantizar la atención humanitaria cuando se produzca un fenómeno de desplazamiento; (iii) el artículo 17 prevé que el gobierno nacional generará condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del reasentamiento en otras zonas; (iv) el artículo 19 (modificado por la norma de excepción que se controla en esta

ocasión), establece que la UAEGRTD llevará un registro de los predios rurales abandonados para impedir cualquier acción de enajenación que se adelante contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos[71]; (v) el artículo 21 contempla un fondo nacional para la atención a la población desplazada por la violencia, con el fin de cofinanciar programas de prevención de desplazamiento; y (vi) el artículo 27 establece que la perturbación de la posesión por desplazamiento forzado del poseedor no interrumpirá el termino de prescripción a su favor.

111. Por su parte, el párrafo 1 del artículo 28 del Decreto 2365 de 2015, dispuso que la administración del RUPTA, estaría radicada en cabeza de la UAEGRTD[72]. Dicha entidad, de acuerdo con el artículo 2.15.6.1.6. del Decreto 1071 de 2015 podrá inscribir, incluso de oficio, las medidas de protección cuando se identifiquen, a través de fuentes oficiales, hechos de desplazamiento forzado masivo a causa de la violencia[73]. A su cargo también está la inscripción individual de acuerdo con el artículo 2.15.6.2.1. de la misma normativa[74].

112. En el auto 373 de 23 de agosto de 2016, la Corte indicó que, si bien la Ley 1448 de 2011 reconoce la vigencia de las medidas de protección establecidas en la Ley 387 de 1997 y demás normas que la reglamentan, existe la necesidad de articular ambas normativas, de tal suerte que se deben adoptar medidas de protección sobre predios rurales abandonados por desplazamiento forzado, de carácter individual y colectivo, mientras dichos predios son micro focalizados con fines de restitución.

113. Esta situación es la que sirve de fundamento a la medida que ahora se analiza, pues en el considerando 39 del Decreto 108 de 2025, se explicó que “[l]a Unidad de Restitución de Tierras precisó que cuenta con 1.635 solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente que se ubican en zonas donde no es posible realizar la microfocalización para la restitución de tierras dentro de los municipios declarados en estado de conmoción interior por el Decreto 0062 de 2024, lo que conduce la

necesidad de poder gestionar en el entretanto, medidas de protección de relaciones jurídicas de propiedad, posesión y ocupación de las víctimas de desplazamiento forzado, individual o masivo, a través de la inscripción en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA)”.

114. Al efecto, el parágrafo 6 del artículo 6 de la Ley 1448 de 2011 establece que son víctimas para los efectos de esa ley, todas las personas que sufran desplazamiento y confinamiento[75] de manera individual o colectiva, de acuerdo con lo establecido en la reglamentación aplicable. A este respecto, el Estado deberá ofrecer especiales garantías y medidas de protección por tratarse de grupos expuestos a mayor riesgo. Como se dijo, esta normativa debe armonizarse con la contenida en la Ley 387 de 1997[76].

115. Por su parte, el artículo 2.15.6.1.1. del Decreto 640 de 2020 establece que, respecto a los propietarios, la inscripción en el RUPTA tiene como finalidad impedir el registro de actos que impliquen la transferencia del derecho de dominio de los inmuebles rurales y urbanos, mientras que, en relación con los poseedores, y ocupantes de baldíos el efecto será preventivo y publicitario[77].

116. Por virtud de lo anterior, la Sala entiende que las previsiones contenidas en el inciso 2 del numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, que fueron introducidas por el artículo 2 del Decreto 108 de 2025, no cumplen el requisito de necesidad jurídica, en tanto se encuentran reguladas en la normativa ordinaria, de manera que serán declaradas inexecutable. Esta decisión implica expulsar del ordenamiento jurídico, las siguientes expresiones: “La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas”, “individual o masivamente, o que se encuentren en confinamiento, o en favor de aquella población en riesgo inminente de desplazamiento forzado. La Unidad registrará, individual o colectivamente, a los propietarios, poseedores y ocupantes y la relación jurídica con el predio”, y “así como la inscripción de la medida preventiva y publicitaria frente a los poseedores y ocupantes”.

118. Y, por el otro, la normativa que regula el RUPTA no establece que el registro sea de obligatoria observancia por parte de quienes desempeñen funciones notariales. La Sala aclara que, si bien el parágrafo 2 del artículo 95 de la Ley 1448 de 2011 dispone que “durante el trámite del proceso [de restitución de tierras], los notarios, registradores y demás autoridades se abstendrán de iniciar, de oficio o a petición de parte, cualquier actuación que por razón de sus competencias afecte los predios objeto de la acción descrita en la presente ley incluyendo los permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales que se hubieran otorgado sobre el predio respectivo”; lo cierto es que lo que allí se regula es el proceso de restitución de tierras que se surte respecto de los predios registrados en el RTDAF creado en dicha ley. En esta ocasión, la norma extraordinaria se refiere al RUPTA, cuya reglamentación está contenida en la Ley 387 de 1997.

119. En consecuencia, los incisos 3 y 4 superan este juicio y, por ende, el análisis de los restantes se enfocará exclusivamente en su contenido normativo.

120. El Juicio de proporcionalidad. La adición de los incisos 3 y 4 al numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997 resulta equilibrada frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Por un lado, prevé que la formalización predial, la asignación o reconocimiento de derechos, o el acceso a tierras en los cuales el interesado sea el mismo beneficiario de la medida de protección no serán suspendidos; con ello se pretende la eficiencia en los trámites administrativos. Y, por el otro, si bien prohíbe el otorgamiento de escrituras públicas sobre los bienes registrados como abandonados por razones de orden público, la Sala considera que es una medida que resulta equilibrada ante la magnitud de la crisis, teniendo en cuenta que en el considerando 39 del Decreto 108 de 2025, el gobierno nacional informó que la UAEGRTD cuenta con 1.635 solicitudes de inscripción, y ante la imposibilidad de realizar la micro focalización, mientras dure la emergencia, se hace

necesario garantizar el registro como medida preventiva.

121. No obstante, ninguno de los incisos adicionados indica los límites temporales y geográficos de las medidas. Por ende, se supera el juicio de proporcionalidad en el entendido de que las previsiones contenidas en los incisos 3 y 4 se sujetarán al término de vigencia del Decreto 108 de 2025 y su prórroga, y deberán limitarse a la región de la declaratoria de emergencia, tal y como lo advirtió el Procurador General de la Nación.

122. El juicio de no discriminación. Este juicio se satisface, pues la norma no establece trato discriminatorio alguno por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica u otro criterio sospechoso que imponga tratos diferenciales injustificados.

123. Conclusión sobre el artículo 2. La Sala Plena declarará (i) la inexecutable de las siguientes expresiones del artículo 2 del Decreto 108 de 2025 modificatorio del inciso 2 del numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997: “La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas”, “individual o masivamente, o que se encuentren en confinamiento, o en favor de aquella población en riesgo inminente de desplazamiento forzado. La Unidad registrará, individual o colectivamente, a los propietarios, poseedores y ocupantes y la relación jurídica con el predio”, y “así como la inscripción de la medida preventiva y publicitaria frente a los poseedores y ocupantes”; y (ii) la exequibilidad condicionada del artículo 2 del Decreto 108 de 2025, respecto de los incisos 3 y 4 del numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, en el sentido de que las medidas en ellos establecidas se sujetarán al término de vigencia del Decreto 108 de 2025 y su prórroga, y deberán limitarse a la región limitada por la declaratoria de emergencia. La Sala no hizo un pronunciamiento expreso sobre los incisos quinto, sexto y séptimo, porque no comportan modificación sustancial alguna al texto original del artículo 19 de la Ley 387 de 1997.

124. Examen de constitucionalidad del artículo 5. A continuación, se transcribe el texto normativo objeto de control:

“Artículo 5. Saneamiento de predios y mejoras. La adquisición de inmuebles y mejoras requeridos para conjurar la emergencia declarada gozará, en favor de la entidad pública, del saneamiento automático de cualquier vicio relativo a su titulación y tradición, incluso los que surjan con posterioridad al proceso de adquisición, sin perjuicio de las acciones indemnizatorias que por cualquier causa puedan dirigirse contra los titulares inscritos en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, diferentes a la entidad pública adquirente”.

(i) Juicios materiales

125. Como se indicó, el artículo 5 del Decreto 108 de 2025 guarda conexidad con la exequibilidad parcial declarada por esta Corporación en la sentencia C-148 de 2025. No obstante, los juicios materiales se adelantarán solo respecto de la primera parte de la disposición debido a que, respecto de la frase “diferentes a la entidad pública adquirente”, se configuró la cosa constitucional formal y absoluta, según se explicó con anterioridad en esta providencia.

126. El juicio de finalidad. Tal y como lo dice el artículo objeto de control, el saneamiento automático de los vicios relativos a la titulación y tradición de los bienes inmuebles y mejoras adquiridos por entidades públicas tiene por objeto conjurar los efectos de la situación que condujo a la emergencia declarada. Con ello se garantiza que el Estado adquiera el pleno dominio de la propiedad de un bien, sin que pueda ser perturbado por ninguna acción posterior, y su plena disposición. Por lo tanto, la Sala encuentra superado este juicio, siempre que la adquisición de bienes resulte necesaria para la atención

humanitaria y para salvaguardar los derechos y garantías fundamentales de la población civil.

127. El juicio de conexidad material. El saneamiento automático previsto en la norma objeto de control guarda relación con las consideraciones expresadas por el gobierno para motivar el Decreto 108 de 2025, tal como se indicó, siempre que la adquisición de bienes resulte necesaria para la atención humanitaria y para salvaguardar los derechos y garantías fundamentales de la población civil. En efecto, el considerando 45 de dicha normativa advierte sobre la necesidad de adoptar medidas que permitan la disposición inmediata de activos productivos y de los bienes necesarios para conjurar la situación de emergencia. Con ello se entiende superado el juicio de conexidad interna en el entendido de que no cualquier adquisición predial que se haga a partir de la simple mención de conjurar la emergencia resulta admisible dado que, en la sentencia C-148 de 2025, se determinó que solo serían exequibles las medidas de desarrollo relacionadas con el fortalecimiento de la fuerza pública; la atención humanitaria; los derechos y garantías fundamentales de la población civil y la financiación para esos propósitos específicos.

128. Por su parte, la medida también tiene conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia. El saneamiento automático de los bienes que resulten necesarios para la atención humanitaria y para la salvaguardia de los derechos y garantías fundamentales de la población civil, permite la disposición plena del bien adquirido por motivos de utilidad pública o interés social, teniendo en cuenta que los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar y aquellos que integran el área metropolitana de Cúcuta, enfrentan grandes desafíos para atender a las miles de personas desplazadas forzadamente, entre ellas, mujeres embarazadas, población infantil, adolescentes, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos y campesinas, indígenas, entre otros sujetos de especial protección constitucional, que requieren atención de emergencia[78]. Por lo tanto, la Sala encuentra superado el juicio de conexidad externa.

129. El juicio de motivación suficiente. Según el artículo 8 de la LEEE, “los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las

limitaciones de los derechos constitucionales”. La norma objeto de control dispuso –sin más– que la adquisición de inmuebles y mejoras, y su correspondiente saneamiento, tienen por objeto “conjurar la emergencia declarada”. Para la Sala, ello evidencia la insuficiencia en la definición de los motivos de utilidad pública o interés social necesarios para limitar el derecho a la propiedad frente a cualquier forma de adquisición del dominio por parte del Estado, en los términos del artículo 58 de la Constitución, pues no se evidenció cómo la eliminación de los controles de saneamiento contribuye a conjurar los supuestos de validez constitucional de la declaratoria del estado de conmoción.

130. En consecuencia, debido a que el gobierno no exteriorizó las razones para justificar la medida adoptada, la Sala encuentra incumplido el juicio de motivación suficiente y declarará su inexecutable. Con ello queda relevada de aplicar los juicios restantes.

131. Examen de constitucionalidad del artículo 6. A continuación, se transcribe el texto normativo objeto de control:

“Artículo 6. Suspensión del estado registral. Las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos se abstendrán de realizar inscripciones en el folio de matrícula inmobiliaria de los predios rurales de las entidades territoriales de Ocaña, Abrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, y La Gabarra en el departamento de Norte de Santander y los municipios de Río de Oro y González en el departamento del Cesar, de aquellos negocios jurídicos donde no intervenga una entidad pública del orden nacional, durante el periodo de declaratoria de conmoción interior, inclusive de sus prórrogas.

También se abstendrá de inscribir cualquier acto administrativo, incluyendo, pero sin limitarse, a aquellos que actualizan linderos, rectifican áreas por imprecisa determinación y de rectificación de linderos por acuerdo.

Parágrafo. Las ORIP podrán realizar estas inscripciones, siempre que cuente con el concepto favorable de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas”.

(i) Juicios materiales

132. Como se dijo, el artículo 6 del Decreto 108 de 2025 guarda relación con la sentencia C-148 de 2025 en tanto pretende evitar la materialización de despojos jurídicos que tienden a agudizarse en situaciones de conflicto.

133. El juicio de finalidad. La suspensión del estado registral tiene como propósito impedir la extensión de los efectos de la perturbación, como mecanismo de protección de las tierras, territorios y activos abandonados por la población forzada a desplazarse, y con ello evitar despojos jurídicos mediante la materialización de negocios fraudulentos. Por lo tanto, la medida supera el juicio de finalidad[79]. Sin embargo, en caso de que el artículo objeto de control sea declarado exequible, debe condicionarse en el sentido de que la suspensión del estado registral no puede superar la temporalidad del estado de excepción y su prórroga, pues nada previó al respecto.

134. El juicio de conexidad material. La medida de suspensión del estado registral guarda relación con las consideraciones expresadas en el Decreto 108 de 2025 sobre la necesidad de proteger los bienes abandonados por las personas desplazadas forzosamente[80]. Esto, debido a que la grave afectación del orden público tiene el potencial de alterar y debilitar los derechos de tenencia y propiedad de las tierras rurales de las poblaciones campesinas e indígenas[81]. En consecuencia, la Sala tiene por superado el juicio de conexidad interna.

135. Dicha medida también tiene vínculo con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia y que fueron declarados exequibles en la sentencia C-148 de 2025. El Decreto 62 de 2025 advierte que, debido a la urgencia y la magnitud de la crisis humanitaria[82], y a la deficiencia de los mecanismos existentes en el ordenamiento jurídico[83], se podrán suspender las leyes incompatibles con el estado de excepción. Por ende, la Sala verifica el vínculo de la medida adoptada en el artículo 6 del Decreto 108 de 2025, con la necesidad de garantizar los derechos fundamentales a la propiedad de la población afectada por la crisis mediante la suspensión del estado registral. Con ello se supera el juicio de conexidad externa.

136. El juicio de motivación suficiente. De acuerdo con la Ley 1579 de 2012, el registro es un servicio público prestado por el Estado con los objetivos de (i) servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los otros derechos reales constituidos en ellos de conformidad con el artículo 756 del Código Civil; (ii) dar publicidad a los instrumentos públicos que trasladen, transmitan, muden, graven, limiten, declaren, afecten, modifiquen o extingan derechos reales sobre los bienes raíces; y (iii) revestir de mérito probatorio a todos los instrumentos públicos sujetos a inscripción. A pesar de que “tiene incidencia no sólo en la seguridad del tráfico comercial y jurídico, sino que también determina la adquisición de derechos en algunos casos y contribuye a la protección de los intereses legítimos de los asociados mediante la publicidad de la titularidad del dominio”[84], el servicio público registral no tiene carácter esencial.

137. La suspensión del estado registral es una medida que se fundamenta, entre otras, en la protección de la relación jurídica con las tierras abandonadas[85], y así lo regula el mismo estatuto registral en el artículo 19 de la Ley 1579 de 2012, que prevé la posibilidad de suspender el trámite del registro de manera temporal, cuando se advierte al registrador sobre la existencia de una posible falsedad de un título o documento que se encuentre en proceso de registro, o existen serios motivos de duda sobre su idoneidad.

138. Por lo tanto, el artículo 6 del Decreto 108 de 2025, al suspender el estado registral, quedó ausente de motivación en tanto el Gobierno Nacional no expuso razones suficientes que permitan a esta Corporación entender cómo es que la suspensión de inscripciones en el folio de matrícula constituye la única alternativa viable constitucionalmente para evitar el acaparamiento de tierras, cuando ya existen herramientas en la legislación catastral y registral para frenar inscripciones irregulares en zonas de conflicto. En consecuencia, la Sala concluye que no supera este juicio por lo que declarará la inexecutable del artículo 6 del Decreto 108 de 2025. Con ello, queda relevada de aplicar los juicios restantes.

139. Examen de constitucionalidad del artículo 8. A continuación, se transcribe el texto normativo objeto de control:

“Artículo 8. Vigencia. El presente decreto rige a partir de su publicación”.

140. La disposición recién transcrita precisa la fecha en la que el decreto producirá efectos jurídicos. En cumplimiento del mandato de interpretarla de manera armónica con los artículos del decreto que superen el control material en el marco del objeto de la sentencia C-148 de 2025, la Sala concluye que esta disposición también satisface los juicios materiales. Esto, porque (i) contribuye a mitigar los efectos derivados de la situación de orden público relacionados con las garantías fundamentales de la población civil, al adoptar herramientas de protección de las tierras, territorios y activos que se vio en la obligación de abandonar con ocasión de su desplazamiento forzado (finalidad); (ii) guarda relación con los motivos que sustentaron la expedición del decreto controlado y del decreto que declaró la conmoción interior (conexidad material); (iii) es necesaria, pues precisa la fecha en la que este entra a regir en el orden jurídico (necesidad); (iv) es una medida razonable y equilibrada que no restringe derechos constitucionales (proporcionalidad); (v) no establece ningún tipo de discriminación o trato diferencial injustificado (no discriminación); (vi) su

motivación se desprende de las consideraciones del decreto controlado (motivación suficiente); (vii) no suspende derechos fundamentales, tampoco interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y no suprime o modifica los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento (ausencia de arbitrariedad); (viii) no desconoce derechos intangibles y tampoco los mecanismos judiciales para su protección (intangibilidad); (ix) no contradice la Constitución ni los tratados internacionales, tampoco desconoce el marco de referencia contenido en la LEEE frente a la actuación del ejecutivo, en particular, la prohibición de desmejorar los derechos sociales de los trabajadores (no contradicción específica); y (x) no contiene medidas que suspendan leyes, por resultar incompatibles con el estado de excepción (incompatibilidad).

I. Remedio judicial

141. Con base en la metodología definida y precisada en la sentencia C-222 de 2025, los efectos de esta decisión son inmediatos y hacia el futuro según lo indica el artículo 45 de la Ley 270 de 1996, salvo en lo relacionado con el artículo 4 del decreto objeto de control, pues la inexequibilidad por consecuencia declarada a su respecto, tendrá efectos retroactivos.

142. Así, esta decisión no afectará (i) los procedimientos para la disposición de bienes inmuebles que se adelantaron en ejercicio del artículo 3 del Decreto 108 de 2025, siempre que hubieren culminado a la fecha de esta sentencia. Los que estén en trámite deberán adecuarse a la normativa ordinaria vigente y aplicable, tal como lo son los artículos 276 de la Ley 1955 de 2019[86] y 61.4 de la Ley 2294 de 2023[87]; ni (ii) el saneamiento de los predios y mejoras adquiridos con fundamento en el artículo 5 del Decreto 108 de 2025, que cuenten con la declaratoria del proceso de saneamiento automático en firme, a la fecha de esta sentencia. En todo caso, podrán ser ejercidas las acciones indemnizatorias que por cualquier causa puedan dirigirse contra los titulares inscritos en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, incluida la entidad pública adquirente, con fundamento en que la

Corte, en la sentencia C-410 de 2015, determinó que la prohibición de dirigir reclamaciones indemnizatorias contra la entidad adquirente vulneraba la cláusula general de responsabilidad consignada en el artículo 90 de la Constitución, y los derechos a la propiedad y al acceso a la administración de justicia.

144. Esta Corporación insiste en que el acceso progresivo a la propiedad de la tierra se debe garantizar a partir de los mecanismos ordinarios y especiales que contempla el ordenamiento jurídico para evitar el uso desproporcionado de las facultades excepcionales con las que se pretendió convertir lo extraordinario en lo ordinario, pues una pretensión de solución integral a largo plazo de una problemática estructural agravada, no puede ser alcanzada sino a través de los mecanismos que brinda el régimen jurídico para tiempos de normalidad institucional, en aras de no marchitar la democracia constitucional y el Estado social de derecho.

145. Finalmente, se deberá levantar la suspensión del estado registral a partir de la fecha de esta decisión, pero se advierte a los registradores que deberán hacer uso de sus competencias ordinarias para impedir cualquier inscripción fraudulenta. Así mismo, se levantará la suspensión de procesos ante autoridades y gestores catastrales.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero: Declarar EXEQUIBLES los artículos 1 y 8 del Decreto Legislativo 108 del 29 de enero de 2025, “[p]or el cual se adoptan medidas de protección de tierras, territorios y activos, y prevención de la acumulación y acaparamiento en el sector agropecuario para atenuar los efectos derivados de la situación de orden público en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar, para las y los campesinos, pequeños y medianos productores agropecuarios, y sus formas organizativas en el marco del Estado de Conmoción Interior”.

Segundo: Declarar CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE el artículo 2 del Decreto 108 de 2025, respecto de la adición de los incisos 3 y 4 al numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, en el sentido de que las medidas en ellos establecidas se sujetarán al término de vigencia del decreto en cita y su prórroga, y deberán limitarse a la región de la declaratoria de emergencia.

Tercero: Declarar INEXEQUIBLES POR CONSECUENCIA, con efectos inmediatos y hacia el futuro, la expresión “y las personas que se reincorporen a la vida civil” prevista en el artículo 2 del Decreto 108 de 2025, que modificó el inciso 1 del numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997; y los artículos 3 y 7 del Decreto en cita.

Cuarto: Declarar INEXEQUIBLE POR CONSECUENCIA, con efectos retroactivos, el artículo 4 del Decreto 108 de 2025.

Quinto: ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-410 de 2015 y, en consecuencia, declarar INEXEQUIBLE la expresión “diferentes a la entidad pública adquirente”, contenida en el artículo 5 del Decreto 108 de 2025. El resto de dicho artículo también se declara INEXEQUIBLE, con efectos inmediatos y hacia el futuro.

Sexto: Declarar INEXEQUIBLES con efectos inmediatos y hacia el futuro, las siguientes expresiones previstas en el artículo 2 del Decreto 108 de 2025, que modificaron el inciso 2 del numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997: “La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas”, “individual o masivamente, o que se encuentren en confinamiento, o en favor de aquella población en riesgo inminente de desplazamiento forzado. La Unidad registrará, individual o colectivamente, a los propietarios, poseedores y ocupantes y la relación jurídica con el predio”, y “así como la inscripción de la medida preventiva y publicitaria frente a los poseedores y ocupantes”; y el artículo 6 del Decreto en cita.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

LINA MARCELA ESCOBAR MARTÍNEZ

Magistrada

Ausente con comisión

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CAROLINA RAMÍREZ PÉREZ

Magistrada (e)

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Con aclaración de voto

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

ANEXO 1

DECRETO NUMERO 0108 DE 2025

29 ENE 2025

“Por el cual se adoptan medidas de protección de tierras, territorios y activos, y prevención de la acumulación y acaparamiento en el sector agropecuario para atenuar los efectos derivados de la situación de orden público en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar, para las y los campesinos, pequeños y medianos productores agropecuarios, y sus formas organizativas, en el marco del estado de conmoción interior”

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política, el artículo 36 de la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 62 de 2025 “Por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar”; y

CONSIDERANDO

Que el artículo 213 de la Constitución Política confiere al Presidente de la República la facultad para decretar el Estado de Conmoción Interior en todo o en parte del territorio nacional en caso de grave perturbación del orden público, que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, pudiendo adoptar las medidas necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

Que, en desarrollo del artículo 213 de la Constitución Política y de conformidad con lo previsto en la Ley 137 de 1994 Estatutaria de los Estados de Excepción -LEEE-, el Gobierno nacional puede dictar Decretos Legislativos que contengan las medidas destinadas a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, siempre que: (i) se refieran a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Conmoción Interior; (ii) su finalidad esté encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos; (iii) sean necesarias para alcanzar los fines que motivaron la declaratoria del Estado de Conmoción Interior; (iv) guarden proporción o correspondencia con la gravedad de los hechos que se pretenden superar; (v) no entrañen discriminación alguna fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica; (vi) contengan motivación suficiente, a saber, que el gobierno Nacional presente razones suficientes para justificar las medidas; (vii) cuando se trate de medidas que suspendan leyes se expresen las razones por las cuales son incompatibles con el Estado de Conmoción Interior y (viii) no contener medidas que impliquen contradicción específica con la Constitución Política, los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia ni la Ley 137 de 1994.

Que, de igual manera, en el marco de lo previsto en la Constitución Política, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, las medidas adoptadas en los decretos de desarrollo no pueden: (i) suspender o vulnerar los derechos y

garantías fundamentales; (ii) interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; (iii) suprimir ni modificar los organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento; y (iv) tampoco restringir aquellos derechos que no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción.

Que mediante el Decreto 062 del 24 de enero de 2025, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declaró el Estado de Conmoción Interior, por el término de 90 días, “en la región del Catatumbo, ubicada en el nororiente del departamento de Norte de Santander, la cual está conformada por los municipios de Ocaña, Abrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, y los territorios indígenas de los resguardos Motilón Barí y Catalaura La Gabarra, así como en el área metropolitana de Cúcuta, que incluye al municipio de Cúcuta, capital departamental y núcleo del área, y a los municipios de Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”.

Que el Estado de Conmoción Interior fue decretado por el Gobierno nacional con el fin de conjurar la grave perturbación del orden público que de manera excepcional y extraordinaria se está viviendo en la región del Catatumbo -y cuyos efectos y consecuencias se proyectan sobre las demás zonas del territorio delimitadas en la declaratoria de Conmoción Interior derivada de fuertes enfrentamientos armados entre grupos armados, amenazas, desplazamientos forzados masivos, afectaciones al ejercicio de los derechos fundamentales de la población civil, alteración de la seguridad y daños a bienes protegidos y al ambiente.

Que en atención a la gravedad de la situación que se vive en la región del Catatumbo, excepcional y extraordinaria, caracterizada por el aumento inusitado de la violencia, una crisis humanitaria desbordada, el impacto en la población civil, las amenazas a la infraestructura crítica y el desbordamiento de las capacidades institucionales, el Gobierno nacional se ha visto obligado a la adopción de medidas extraordinarias que permitan conjurar la perturbación, restablecer la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la

convivencia ciudadana, así como, garantizar el respeto de los derechos fundamentales, en dicha región, así como en el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar.

Que, según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de Conmoción Interior, “el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos”.

Que, en línea con lo anterior, los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público.

i) Impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios y de los centros de producción;

Que dentro de las razones generales tenidas en cuenta para la adopción de dicha medida se incluyeron, entre otros aspectos, los siguientes:

“Que las acciones de grupos armados pueden afectar infraestructura, tierras y activos agropecuarios íntimamente ligados a la situación de vulnerabilidad de la población civil, y la protección de acceso a los alimentos. En este sentido, el Protocolo Adicional 11 a los convenios de Ginebra de 1949, en su artículo 14, establece que: “se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar con ese fin los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego”.

Que, dada la exacerbación del contexto de la acción armada del ELN, existe un riesgo inminente de afectación de las condiciones de acceso y distribución de alimentos que pueden causar crisis alimentaria, situación particularmente importante en la región del Catatumbo que registra un inventario de 139.721 cabezas de ganado, con una producción diaria estimada de 163.132 litros de leche, lo que equivale a una producción mensual de 4.893.962 litros. La subregión del Catatumbo produjo en 2023 el 33,6% del pepino del país, el 23,4% de la cebolla de bulbo, el 10,7% del pimentón, el 6,4% del tomate, el 6,4% del frijol y el 5,6% de la producción de la palma de aceite del país.

Que los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar y aquellos que integran el área metropolitana de Cúcuta enfrentan grandes desafíos para atender a las miles de personas desplazadas forzosamente, entre ellas, mujeres embarazadas, población infantil, adolescentes, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos y campesinas, indígenas, entre otros sujetos de especial protección constitucional que llegan diariamente en busca de la satisfacción de sus necesidades básicas.

Que, en la actual situación de grave perturbación del orden público, las atribuciones ordinarias de las autoridades administrativas no resultan suficientes para asegurar la atención humanitaria y la prestación de los servicios de administración de justicia, agua potable, saneamiento básico, energía eléctrica, suministro de combustibles, salud, educación, alimentación, entre otros.”

(....)

Que, en atención a la situación presentada, 395 personas han sido extraídas, entre las que se encuentran 14 firmantes de paz y 17 de sus familiares, quienes se han refugiado en unidades militares; además, se encuentra pendiente la evacuación de 52 personas.

Que, de acuerdo con la información proporcionada por el Comité de Justicia Transicional, con corte a 22 de enero de 2025, el consolidado de la población desplazada forzosamente es de 36.137 personas. En contraste, durante todo el año 2024 el RUV reportó un total de 5.422 desplazados forzosamente.

Que, según el Puesto de Mando Unificado Departamental, con corte a 21 de enero de 2025, de ese número de personas desplazadas forzosamente, 16.482 se encuentran resguardadas en albergues y refugios ubicados en distintos municipios de Norte de Santander”.

Que la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en el Informe del Representante del Secretario General Sr. Francis M. Deng, de 11 de febrero de 1998, titulado “Principios Rectores de los desplazamientos internos”, prohíbe la privación arbitraria de la propiedad o posesiones de los desplazados internos, y prevé la necesidad de protección de aquellos bienes que hayan abandonado, en aquellos casos de destrucción y apropiación, ocupación o uso arbitrarios e ilegales.

Que el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas ha definido, en su Observación General No 12, que el derecho a la alimentación adecuada se ejerce al tener acceso físico y económico en todo momento a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla, implicando obligaciones para el Estado parte de adoptar medidas para prevenir que los particulares priven a las personas de este derecho. La obligación implica fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. El alimento debe ser suficiente, accesible, estable y duradero, entre otros.

Que la Resolución 2730 de 2024, expedida por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas exhorta sobre las obligaciones que competen a las partes en conflicto de respetar y proteger al personal humanitario y a los civiles y, entre otros, sobre la adopción de medidas para solucionar la denegación ilícita del acceso humanitario y la privación a la población civil de bienes indispensables para su supervivencia, que obstaculizan el suministro de socorro y el acceso para llevar a cabo labores de respuesta a la inseguridad alimentaria originada por conflictos en situaciones de conflicto armado.

Que el Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación A/79/171 de 2024 identifica que los métodos que pueden generar crisis alimentarias incluyen bloqueos, la privación de agua, la destrucción del sistema alimentario y la destrucción general de infraestructura civil. El uso del hambre suele provocar desplazamientos internos masivos forzosos y migración forzada; las hambrunas deben entenderse siempre como problema político; lo que suele estar en juego en las campañas pensadas para hacer padecer hambre es el poder sobre la tierra. Así pues, el hambre suele emplearse como técnica de desplazamiento, desposesión y ocupación; las crisis prolongadas suelen surgir a causa de una combinación de factores como conflicto, ocupación, insurgencia, desastres, cambio climático, desigualdad, pobreza generalizada y gobernanza, todo lo cual desemboca en inseguridad alimentaria aguda y malnutrición.

“Algunas señales de fragilidad de los sistemas alimentarios son la alta concentración de poder empresarial; la alta concentración de propiedad de la tierra; una, “. dependencia significativa de importaciones o exportaciones, especialmente de cereales; la dependencia de la ayuda humanitaria o de la caridad; una legislación laboral débil que no protege adecuadamente a los trabajadores; derechos de los agricultores débiles que no garantizan la libertad de almacenar, utilizar, intercambiar y vender semillas con libertad; derechos de tenencia de la tierra débiles que no protegen adecuadamente el derecho a la tierra de los campesinos y otras personas que viven en zonas rurales; o derechos de los Pueblos Indígenas débiles que no protegen adecuadamente sus derechos territoriales y el derecho al consentimiento libre, previo e informado”.

Que las conclusiones y recomendaciones del informe de Naciones Unidas que aborda el derecho a la alimentación en contextos de conflicto armado incluyen en sus conclusiones y recomendaciones que la tierra agraria debe redistribuirse de forma más justa. Señala que habría que apoyar los mercados territoriales para que las comunidades locales y las regiones estén mejor conectadas y sean menos vulnerables a los mercados mundiales; habría que apoyar a las empresas de economía solidaria porque priorizan la finalidad social por sobre el rédito. Similarmente, el Relator en su informe A/HRC/52/40 de 2023 sobre el mismo asunto recomendó a los Estados Miembros que eliminen la violencia en todas sus formas de todos los aspectos de los sistemas alimentarios; transiten desde una economía basada en las relaciones de dependencia y el extractivismo hacia la agroecología; respeten, protejan y garanticen los derechos sobre la tierra y apliquen una reforma agraria genuina; protejan a los defensores de la tierra y el medio ambiente; e insiste en la necesidad de reafirmar que los derechos de los agricultores, los pueblos indígenas y los trabajadores son derechos humanos; así como en el deber de los Estados Parte de Apoyar la preservación, protección, desarrollo y difusión de los conocimientos tradicionales; entre otros.

Que el informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos A/79/334 de 2024, precisó que “las soluciones duraderas deben ser un objetivo específico de los acuerdos de paz, que deben abordar las necesidades específicas de los desplazados internos, entre las que se incluyen la seguridad y la protección, la vivienda, la tierra y las cuestiones de propiedad, la reconciliación y la consolidación de la paz, la reconstrucción posconflicto y las reparaciones (...) Los acuerdos de paz también pueden abarcar la recuperación económica y el acceso a los medios de subsistencia para las comunidades afectadas por conflictos, o el restablecimiento de los derechos de los desplazados internos a la vivienda, la tierra y la propiedad que pudieran haber perdido o de los que se hubieran apropiado durante el conflicto o, alternativamente, compensación por esas pérdidas”;

Que de conformidad con el artículo 64 de la Constitución Política, modificado por el Acto

Legislativo 1 de 2023, “(...) El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales. El Estado reconoce la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, así como aquellas que le sean reconocidas y velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material desde un enfoque de género, etario y territorial, el acceso a bienes y derechos como a la educación de calidad con pertinencia, la vivienda, la salud, los servicios públicos domiciliarios, vías terciarias, la tierra, el territorio, un ambiente sano, el acceso e intercambio de semillas, los recursos naturales y la diversidad biológica, el agua, la participación reforzada, la conectividad digital: la mejora de la infraestructura rural, la extensión agropecuaria y empresarial, asistencia técnica y tecnológica para generar valor agregado y medios de comercialización para sus productos”.

Que, por su parte, el artículo 65 superior dispone que la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

Que la Corte Constitucional, en sentencia C-006 de 2002, destacó que la función social de la propiedad rural conlleva a que además de su tenencia, la explotación esté orientada hacia el bienestar de la comunidad, privilegiando no solo la adquisición de la tierra sino el desarrollo agropecuario, en armonía con la protección del derecho de propiedad vinculada a los principios de solidaridad y de prevalencia del interés general propio de un Estado Social de Derecho, orientado a contribuir a la realización de intereses que trascienden la esfera meramente individual del propietario.

Que en el marco del estado de excepción de conmoción interior, es legítimo adoptar

medidas efectivas y eficientes encaminadas a garantizar los derechos que ha sido vulnerados, justificando adoptar medidas expeditas que permitan contener y remediar la perturbación del objeto de su declaratoria, tras advertir trasgresiones sistemáticas que comprometan el Estado social de derecho, y es por ello, que la adopción de procesos expropiatorios ágiles y erigidos a prodigar tierra, vivienda, infraestructura y modos de subsistencia a los campesinos, comunidades indígenas, víctimas del conflicto armado, están más que justificados, tal como en su momento valoró la Corte Constitucional en sentencia C-227 de 2011, a saber:

“La expropiación comprende tres elementos característicos: 1. sujetos: El expropiante es el sujeto activo, es decir, quien tiene la potestad expropiatoria; el beneficiario, es quien representa la razón de ser de la expropiación, el creador del motivo, de la necesidad de satisfacer un interés público y/o utilidad pública y el expropiado, titular de los derechos reales sobre los bienes requeridos por el Estado. 2. Objeto. Los derechos de índole patrimonial que sacrifican los particulares a favor de la Administración, sin incluir los derechos personales o personalísimos, para satisfacer la causa expropiandi, de allí la necesidad de establecer los derechos patrimoniales del sujeto expropiado sobre el objeto delimitado y, 3. La causa expropiandi o justificación presentada por el Estado para utilizar la figura de la expropiación. Ésta debe tener un objetivo que cumplir, que sea acorde con los fines de la utilidad pública e interés social, especificado en la norma que la crea: “lo primero que hay que notar es que el fin de la expropiación no es la mera ‘privación’ en que ésta consiste, sino el destino posterior a que tras la privación expropiatoria ha de afectarse el bien que se expropia”, es decir, siempre hay una transformación al terminar la expropiación, lo que hace que la expropiación sea un instrumento para llegar al fin de la meta propuesta en la ley, un elemento que conllevará a realizar ciertos objetivos planteados para una situación fijada, que amerita la obtención de cierto derecho”.

Que la población reincorporada es sujeto de especial protección constitucional que enfrentan un estado de cosas inconstitucional dada la situación de amenaza y de vulneración de sus derechos a la vida, a la integridad personal, a la seguridad y a la paz (Sentencia SU-020 de

2022), que repercuten de modo profundo en los procesos políticos, sociales, económicos y culturales que permitirían el éxito del proceso de reincorporación y, con este, del Acuerdo Final de Paz.

Que de conformidad con el principio constitucional de solidaridad y el deber del Estado de preservar la vida, honra y bienes de los habitantes del territorio nacional y, por tanto, el Estado debe responder de manera oportuna e inmediata a las necesidades humanitarias, velar por la garantía de derechos y brindar la atención necesaria para favorecer su pronto restablecimiento y evitar mayores daños a todas las personas afectadas como consecuencia del conflicto armado interno, en cuanto son sujetos de especial protección constitucional al encontrarse en condición de debilidad manifiesta, como consecuencia de la situación generada por la alteración al orden público, como es el caso de la población civil y excombatientes.

Que la protección de la población reincorporada implica la garantía de acceso y la seguridad sobre la tierra.

Que el artículo 2.14.16.1 del Decreto 1071 de 2015, tiene como objeto la creación de un programa especial de adquisición y adjudicación de tierras en favor de las personas reincorporadas que se hayan desmovilizado en forma individual o colectiva, en el marco del Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, de conformidad con la Ley 160 de 1994.

Que las normas que regulan el trámite de adquisición directa de predios no garantiza en la inmediatez la seguridad y protección especial de la población reincorporada y firmantes en escenarios de riesgo con ocasión a las situaciones de alteración del orden público que se

están presentando al interior del país, pues el artículo 33 de la Ley 160 de 1994, establece el procedimiento de expropiación agraria por vía judicial que debe adelantarse en caso de que el ofertante no acepte expresamente la oferta de compra, lo que no garantiza en lo inmediato la disponibilidad del derecho de propiedad ni la continuidad de los ciclos de siembra y cosecha que podrían verse restringidos fácticamente en el contexto de conflicto armado y ante la incertidumbre que se genera sobre la asignación y reconocimiento de derechos.

Que la aplicación del procedimiento de expropiación agraria regulado en la Ley 160 de 1994 y su Decreto Reglamentario 1071 de 2015 genera demoras en la atención pronta a los sujetos de reforma agraria integral y de especial protección constitucional que son afectados por cuenta de la violencia en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Rio de Oro y González del departamento del Cesar.

Que la Ley 1523 de 2012, en los artículos 74 y siguientes, regula un procedimiento de expropiación de predios por vía administrativa por motivos de utilidad pública e interés social para la ejecución de los planes de acción para el manejo de desastres y calamidades públicas declaradas.

Que la aplicación del procedimiento de expropiación administrativa dispuesto en los artículos 74 y siguientes de la Ley 1523 de 2012 obedece al principio de legalidad y debido proceso administrativo y, por ende, es adecuado para superar los obstáculos procedimentales y temporales del procedimiento de expropiación agraria contemplado en la Ley 160 de 1994 y decretos reglamentarios.

Que el desabastecimiento en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Rio de Oro y González del departamento del Cesar por cuenta

de las confrontaciones armadas es una problemática compleja que afecta profundamente la vida de las comunidades locales. Este fenómeno se agudiza con la presencia de actores armados ilegales y los enfrentamientos armados que generan graves dificultades en el acceso a bienes y servicios esenciales.

Que en virtud de lo anterior la región es un punto estratégico para grupos armados al margen de la ley, quienes restringen el acceso y tránsito de mercancías en ciertos territorios. Los bloqueos de vías y restricciones impuestas por estos grupos dificultan el transporte de alimentos e insumos para la producción agrícola. Asimismo, los pequeños productores pueden sufrir restricciones para comercializar sus productos fuera de la región. Como consecuencia, las familias de la región, en general del departamento, no tienen acceso constante a alimentos básicos, lo que incrementa la desnutrición, especialmente en niños y mujeres en estado de gestación.

Que la actividad agropecuaria en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar tienen cadenas productivas relevantes para la economía nacional, en materia hortofrutícola, palma, ganadería, maíz, entre otros. Por lo tanto, con el objeto de conjurar las afectaciones a la actividad agropecuaria y el abastecimiento alimentario, así como garantizar los derechos de los sujetos de especial protección constitucional del campo, se hace necesario adoptar medidas inmediatas respecto de los activos productivos, las actividades del financiamiento y reactivación de la región.

Que la Ley 387 de 1997, adopta medidas para la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de las víctimas desplazadas forzosamente por el conflicto armado en la República de Colombia. El 19 de enero de 2025 el alcalde de Tibú, mediante oficio a la Dirección de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas, informando que para la fecha y con ocasión de las recientes hostilidades militares, en su municipio se generó el desplazamiento de cerca de 5000 personas, quienes se

desplazaron principalmente hacia 5 refugios en cascos urbanos, mientras que cerca de 1000 personas estaban refugiadas en zona rural, careciendo de alimentación y otros artículos esenciales para su subsistencia.

Que el artículo 19 de la citada ley, establece que las instituciones comprometidas en la Atención Integral a la Población Desplazada, deberán adoptar a nivel interno las directrices que les permitan prestar en forma eficaz y oportuna la atención a la población desplazada; sin embargo, para lograr este objetivo, se considera necesario robustecer los instrumentos que permitan atender la grave situación de derechos humanos en la cual se encuentran los pequeños y medianos productores agropecuarios ubicados dentro del área geográfica que ha sido objeto de la declaración del estado de conmoción interior.

Que el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (Rupta) es un instrumento que les permite a las personas víctimas de desplazamiento forzado a causa de la violencia, que se entienden como beneficiarios, obtener, a través de una medida administrativa, la protección de las relaciones de propiedad, posesión u ocupación sobre inmuebles, que hayan dejado abandonados.

Que con la finalidad de prevenir situaciones de despojo o pérdida de derechos sobre la tenencia y propiedad de la tierra, un fenómeno que tiende a agudizarse en situaciones de conflicto, teniendo en cuenta que las estimaciones de despojo señalan que en la región del Catatumbo 1 millón de hectáreas fueron despojadas o abandonadas por causa del conflicto armado; y, los datos de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas indican que entre 2011 y abril de 2023, se presentaron 4.754 solicitudes de restitución correspondientes a 4.400 predios y que el municipio de Tibú es el segundo municipio del país con el mayor número de solicitudes de restitución de tierras (2.077 solicitudes para 1901 predios que corresponde al 10% de los predios del municipio), se sugiere como medida de protección la no suspensión de los procesos de formalización predial, asignación o reconocimiento de derechos, o acceso a tierras en los casos en los cuales el interesado sea

el mismo beneficiario de la medida de protección, ni en aquellos casos en los cuales el beneficiario de la medida de protección sea el poseedor u ocupante del predio, cuyo efecto es preventivo y publicitario.

Que el IGAC ha identificado el índice de Gini de tenencia de la tierra para el departamento está de acuerdo a https://www.igac.gov.co/sites/defaultfiles/202404/FDPRC_Territorios_Dig.pdf es del 0,75, para la subregión del Catatumbo es en promedio 0,61. Al analizar el dato por municipio, Cúcuta (0,79), El Zulia (0,76), Abrego (0,71261) y La Playa (0,68) presenta una concentración mayor de la tierra respecto a la totalidad de la subregión y del departamento.

Que según el índice de informalidad elaborado por la Unidad de Planificación Agropecuaria Rural -UPRA, para 2019-2020, la región de Catatumbo presenta en promedio una informalidad del 60% en la tenencia de tierra, superior al promedio nacional (52,7%). No obstante, existe una heterogeneidad importante en la región. Los municipios con el mayor porcentaje de informalidad son: San Calixto (86,85%), Teorama (78,61%), El Tarra (75,23%), Hacarí (73,49%) y Tibú (71,73%). Esto implica en un escenario de riesgo excepcional avanzar de manera célere en los procesos y apuestas de formalización evitando la materialización del riesgo de despojo y protegiendo los derechos en los casos de abandono. Indicó que, para la Subregión del Catatumbo, se han recibido 3.466 solicitudes de restitución, a su vez, en términos de microfocalización se encuentra que de estas solicitudes, 1.342 se encuentran en zona microfocalizada mientras que 2.124 se ubican en zona no microfocalizadas.

Tabla 1: UAEGRTD Solicitudes recibidas

Solicitudes Recibidas

Microfocalizado

Micro

No Micro

3.466

1.342

2.124

Fuente: UAEGRTD, matriz intermisional, corte 15 de enero de 2025

Que la Unidad de Restitución de Tierras precisó que cuenta con 1.635 solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente que se ubican en zonas donde no es posible realizar la microfocalización para la implementación de la política de restitución de tierras, dentro de los municipios declarados en estado de conmoción interior por el Decreto 0062 de 2024, lo que conduce la necesidad de poder gestionar en el entretanto, medidas de protección de las relaciones jurídicas de propiedad, posesión y ocupación de las víctimas de desplazamiento forzado, individual o masivo, a través de la inscripción en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (Rupta), creado mediante la Ley 387 de 1997, en línea con las funciones en materia de prevención adscritas a la referida entidad en los artículos 2.4.3.3.1, 2.4.3.9.2.1. y 2.4.3.9.2.10. del Decreto 1066 de 2015, adicionado por el Decreto 1581 de 2017.

Que en el marco de la declaratoria del Estado de conmoción interior, se hace imperativo establecer medidas de atención para la protección de los derechos fundamentales de los habitantes de la región del Catatumbo y en el área metropolitana de Cúcuta así como los municipios que hacen parte del Decreto 0062 de 2025, a través de la disposición de inmuebles de vocación agropecuaria que permita la disposición inmediata para conjurar la situación de emergencia y garantizar procesos de asentamiento de las comunidades

afectadas por la grave perturbación del orden público.

Que la Ley 1523 de 2012, establece el mecanismo para la utilización de los instrumentos jurídicos de adquisición y expropiación de inmuebles que sean necesarios para la reubicación de poblaciones en alto riesgo.

Que el artículo 3 del Decreto Ley 2363 de 2015, establece como objeto de la Agencia Nacional de Tierras el ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural a través del acceso a la tierra como factor productivo, logrando la seguridad jurídica sobre esta, y promoviendo su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad. Razón por la cual, se requiere la formalización de predios en áreas afectadas por cultivos de uso ilícito, en el proceso de estabilización social, económica y productiva de las comunidades.

Que la Ley 2294 de 2023, Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de Vida”, establece en su artículo 11 la implementación de modalidades alternativas de sustitución de economías ilícitas en los territorios de los pueblos indígenas, campesinos, negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros afectados por los cultivos de uso ilícito.

Que la grave afectación del orden público presente en región del Catatumbo, y el impacto desproporcional derivado de esta sobre los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar tiene el potencial de alterar y/o debilitar los derechos de tenencia y propiedad de las tierras rurales de las poblaciones campesinas e indígenas.

Que los bienes y activos de vocación agropecuaria o que puedan destinarse a las actividades de producción, acopio, transformación y comercialización, así como aquellos fundamentales para las cadenas agro logísticas de abastecimiento son esenciales en la garantía de protección y estabilidad en el retorno, así como la protección de medios de vida y la

reactivación económica y social de la región, en virtud de lo cual se hace necesario adoptar medidas que permitan la disposición inmediata de activos productivos y la disposiciones de los bienes necesarios para conjurar la situación de emergencia y garantizar procesos de asentamiento de las comunidades rurales y el adecuado funcionamiento de los sistemas agroalimentarios.

Que el Gobierno Nacional, dado el impacto de la situación de seguridad nacional requiere contar con una serie de instrumentos y mecanismos que le permitan reaccionar de manera inmediata con el fin de adoptar medidas de protección de tierras, territorios y activos, prevención de la acumulación y acaparamiento en el sector agropecuario para atenuar los efectos derivados del orden público, a través de sus entidades adscritas del sector agropecuario.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. Adoptar medidas de protección de tierras, territorios y activos rurales, y de prevención de la acumulación y acaparamiento en el sector agropecuario; mitigar los efectos derivados de la situación de orden público respecto de la titularidad, tenencia y ocupación de bienes de campesinas y campesinos, pequeños y medianos productores; propender restablecer de forma pronta los derechos y la protección de los bienes de víctimas y personas en situación de desplazamiento forzoso, afectados por la situación de orden público, en las entidades territoriales señaladas en el Artículo 1 del Decreto 0062 de 2025.

Artículo 2. Modificar. Modifíquese transitoriamente el numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, el cual quedará así:

“Artículo 19. De las Instituciones. Las instituciones comprometidas en la Atención Integral a la Población Desplazada, con su planta de personal y estructura administrativa, deberán adoptar a nivel interno las directrices que les permitan prestar en forma eficaz y oportuna la atención a la población desplazada, dentro del esquema de coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. Las instituciones con responsabilidad en la Atención Integral de la Población Desplazada deberán adoptar, entre otras, las siguientes

medidas:

1. El Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, Incora, adoptará programas y procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las zonas de expulsión y de recepción de la población afectada por el desplazamiento forzado y las personas que se reincorporen a la vida civil, así como líneas especiales de crédito, dando prelación a la población desplazada.

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas llevará un registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia individual o masivamente, o que se encuentren en confinamiento, o en favor de aquella población en riesgo inminente de desplazamiento forzado. La Unidad registrará, individual o colectivamente, a los propietarios, poseedores y ocupantes y la relación jurídica con el predio e informará a las autoridades competentes para que procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia títulos de propiedad de estos bienes, cuando tal acción se adelante contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos, así como la inscripción de la medida preventiva y publicitaria frente a los poseedores y ocupantes.

Las medidas de protección del Rupta adoptadas no suspenderán los procesos de formalización predial” asignación o reconocimiento de derechos, o acceso a tierras en los casos en los cuales el interesado sea el mismo beneficiario de la medida de protección, su compañero/a permanente, cónyuge o alguno de sus legitimados, en los términos del artículo 81 de la Ley 1448 de 2011.

Este registro será de obligatoria observancia por quienes desempeñen funciones notariales, quienes se abstendrán aún bajo insistencia otorgar escrituras públicas sobre estos. Las escrituras públicas que recaigan sobre predios registrados como abandonados por razones de orden público, serán absolutamente nulas por objeto ilícito.

En los procesos de retorno y reubicación de desplazados por la violencia, el Gobierno Nacional dará prioridad a éstos en las zonas de reserva campesina y/o en aquellos predios rurales que hayan sido objeto de la acción de extinción de dominio mediante sentencia administrativa o judicial.

La Agencia Nacional de Tierras establecerá un programa que permita recibir la tierra de personas desplazadas a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país.

El Fondo Agropecuario de Garantías otorgará garantías del 100% a los créditos de los proyectos productivos de los desplazados”.

Artículo 3. Disposición de inmuebles de vocación agropecuaria para la estabilización y sostenibilidad en el retorno de las comunidades afectadas por la grave perturbación del orden público, y para facilitar la reincorporación a la vida civil de los excombatientes. Los bienes inmuebles de vocación agropecuaria, agroindustrial o útiles para el almacenamiento, distribución y/o comercialización de insumos y productos agropecuarios, que sean de

propiedad de entidades públicas y/o fondos públicos o administrados por estas por mandato legal o judicial, siempre y cuando no estén siendo utilizados para sus fines misionales, podrán ser dispuestos de manera inmediata para:

1. Albergue o alojamiento temporal, en cuyo caso se hará mediante acto administrativo, en el que se relacione el predio a la Entidad que estará a cargo del albergue o alojamiento temporal. La Entidad a cargo administrará el bien y levantará los censos de las familias alojadas para efectos de la atención adecuada.
2. Establecimiento temporal de vivienda rural, servicios públicos, infraestructura de abastecimiento, almacenamiento y comercialización agropecuaria, e inicio de proyectos productivos.
3. Programas de dotación de tierras para conjurar los efectos derivados de la grave perturbación del orden público.

La destinación se realizará de conformidad con el régimen legal de las entidades públicas y de los fondos y se privilegiará la destinación a título gratuito, o parcialmente gratuito, cuando ello sea viable.

Las autoridades administrativas competentes reglamentarán lo anterior dentro de los diez (10) días calendario siguientes de la entrada en vigencia del presente decreto.

Artículo 4. Expropiación administrativa. Autorizar la expropiación por vía administrativa en los términos del capítulo VII de la Ley 1523 de 2012 para concluir los procesos en curso de

adquisición directa de predios en los programas especiales de dotación de tierras cuando fuese necesario para garantizar los procesos de retorno y estabilización víctima de desplazamiento forzado, así como la reincorporación a la vida civil de excombatientes, en el marco de la grave perturbación del orden público declarada mediante el Decreto 0062 de 2025.

Artículo 5. Saneamiento de predios y mejoras. La adquisición de inmuebles y mejoras requeridos para conjurar la emergencia declarada gozará, en favor de la entidad pública, del saneamiento automático de cualquier vicio relativo a su titulación y tradición, incluso los que surjan con posterioridad al proceso de adquisición, sin perjuicio de las acciones indemnizatorias que por cualquier causa puedan dirigirse contra los titulares inscritos en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, diferentes a la entidad pública adquirente.

Artículo 6. Suspensión del estado registral. Las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos se abstendrán de realizar inscripciones en el folio de matrícula inmobiliaria de los predios rurales de las entidades territoriales de Ocaña, Abrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, y La Gabarra en el departamento de Norte de Santander y los municipios de Río de Oro y González en el departamento del Cesar, de aquellos negocios jurídicos dónde no intervenga una entidad pública del orden nacional, durante el periodo de declaratoria de conmoción interior, inclusive de sus prórrogas.

También se abstendrá de inscribir cualquier acto administrativo, incluyendo, pero sin limitarse, a aquellos que actualizan linderos, rectifican áreas por imprecisa determinación y de rectificación de linderos por acuerdo.

Parágrafo. Las ORIP podrán realizar estas inscripciones, siempre que cuente con el concepto favorable de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

Artículo 7. Suspensión de procesos ante autoridades o gestores catastrales. Suspéndanse los procedimientos administrativos de actualización y/o corrección de linderos, rectificación por imprecisa determinación y rectificación de linderos por acuerdo, de competencia de las autoridades o gestores catastrales, que recaigan o afecten predios rurales dentro de las entidades territoriales de Ocaña, Abrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, y La Gabarra en el departamento de Norte de Santander, y los municipios de Río de Oro y González en departamento de Cesar.

Parágrafo. Estos procedimientos podrán reactivarse siempre que cuenten con el concepto favorable de la Unida Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

Artículo 8. Vigencia. El presente decreto rige a partir de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado a los 29 ENE 2025

EL MINISTRO DEL INTERIOR,

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS

LA MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES,

LAURA CAMILA SARABIA TORRES

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,

DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA

LA MINISTRA DE JUSTICIA Y DEL DERECHO,

ANGELA MARÍA BUITRAGO

EL MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL,

IVÁN VELÁZQUEZ GÓMEZ

LA MINISTRA DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL,

MARTHA VIVIANA CARVAJALINO VILLEGAS

EL MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL,

GUILLERMO ALFONSO JARAMILLO

LA MINISTRA DE TRABAJO,

GLORIA INÉS RAMÍREZ RÍOS

EL MINISTRO DE MINAS Y ENERGÍA,

OMAR ANDRÉS CAMACHO MORALES

EL MINISTRO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO,

LUIS CARLOS REYES HERNÁNDEZ

EL MINISTRO DE EDUCACIÓN NACIONAL,

JOSÉ DANIEL ROJAS MEDELLÍN

LA MINISTRA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE,

MARÍA SUSANA MUHAMAD GONZÁLEZ

LA MINISTRA DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO,

HELGA MARÍA RIVAS ARDILA

EL VICEMINISTRO DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL DEL MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, ENCARGADO DEL EMPLEO DEL DESPACHO DEL MINISTRO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES,

BELFOR FABIO GARCÍA HENAO

LA SUBDIRECTORA GENERAL DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, ENCARGADA DEL EMPLEO DEL DESPACHO

DEL MINISTRO DE TRANSPORTE,

MARÍA FERNANDA ROJAS MANTILLA

EL MINISTRO DE LAS CULTURAS, LAS ARTES Y LOS SABERES,

JUAN DAVID CORREA ULLOA

LA MINISTRA DEL DEPORTE,

LUZ CRISTINA LÓPEZ TREJOS

EL JEFE DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA DEL MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN, ENCARGADO DE LAS FUNCIONES DEL DESPACHO DE LA MINISTRA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN,

OCTAVIO HERNANDO SANDOVAL ROZO

LA MINISTRA DE IGUALDAD Y EQUIDAD

FRANCIA ELENA MÁRQUEZ MINA

ANEXO 2

Síntesis de intervenciones oficiales, ciudadanas y conceptos técnicos

Conceptos técnicos y ciudadanos

Interviniente

Objeto y alcance de la intervención

Solicitud

ANDI

Generalidades. Destaca que los hechos invocados en el Decreto 108 de 2025 no corresponden a los que la Constitución Política señala como propios de un ECI porque se limitan a advertir sobre la concentración de la propiedad y la informalidad de la tierra agraria, asuntos esencialmente económicos que no guardan relación directa con una alteración del orden público que deba ser conjurada por medios extraordinarios de policía. Al tratarse de situaciones propias de EESE, las medidas no tienen la posibilidad de restablecer el orden público alterado por la incursión violenta de un grupo armado.

Requisitos formales. No se pronunció sobre el cumplimiento de los requisitos formales.

Requisitos materiales. Sostiene que el Decreto 108 de 2025 incumple el requisito de conexidad externa, pues no tiene una relación directa con las causas de la perturbación del orden público vinculadas a la violencia y el conflicto armado, máxime cuando los asuntos relacionados con la concentración de la propiedad y la informalidad de la tenencia de la tierra agraria no sirvieron de motivación para la expedición del Decreto 062 de 2025.

De manera particular, sostiene que las medidas expropiatorias y de saneamiento de la propiedad no solo resultan desproporcionadas, sino que pretenden la superación de problemáticas estructurales que deben ser amplia y democráticamente discutidas.

Solicitud. Declarar inexecutable el Decreto 108 de 2025.

Inexecutable

Fundación para el Estado de Derecho

Generalidades. Señala que el Decreto 108 de 2024 vulnera los principios de legalidad, gobierno constitucional, separación de poderes, democracia participativa, buen gobierno y transparencia, al establecer una motivación ambigua a la luz del régimen de los EE. Con ello se evidencia que los motivos que le sirvieron de sustento obedecen a situaciones estructurales declaradas inexecutables en la sentencia C-148 de 2025.

Requisitos formales. Considera que la medida adoptada en el artículo 3 incumple el requisito de delimitación territorial en tanto el Ministerio de Agricultura señaló que los inmuebles objeto de disposición podrían estar ubicados por fuera de la región delimitada en el Decreto 62 de 2025.

Requisitos Materiales.

(i) Artículo 2: La medida que modifica transitoriamente el numeral 1º del artículo 19 de la Ley 387 de 1997 no supera los siguientes juicios:

- Conexidad material: la modificación normativa introducida no es de ejecución inmediata, sino que responde a una política agraria de largo plazo.
- Motivación suficiente: la modificación de las instituciones comprometidas en la

atención integral a la población desplazada ya venía siendo implementada por el Gobierno desde el año 2023, y no se exponen razones para fundamentar la necesidad de ampliar el Rupta para predios en los que haya personas en situación de confinamiento o estén en riesgo inminente de desplazamiento. Además, el gobierno plantea que la medida es preventiva por lo que no se justifica su adopción mediante una norma extraordinaria.

- Necesidad: existen normas que regulan la inscripción de predios en el Rupta y el gobierno no explicó por qué resultan insuficientes para atender la crisis.

(ii) Artículo 3: La medida sobre la disposición de inmuebles de vocación agropecuaria para la estabilización y sostenibilidad en el retorno de las comunidades afectas por la grave perturbación del orden público y para facilitar la reincorporación a la vida civil, de los excombatientes no supera los siguientes juicios:

- Conexidad material: no existe una relación entre la medida y los hechos que motivaron la declaratoria de conmoción interior.

- Motivación suficiente: falta justificación de las razones por las que los bienes objeto de disposición deben tener vocación agropecuaria, agroindustrial o ser útiles para el almacenamiento, distribución y comercialización de insumos y productos agropecuarios, pues si la razón es proveer albergues para quienes se vieron forzados a desplazarse, resultan útiles cualquier tipo de inmuebles. Tampoco se especificó la cantidad, así fuera aproximada, de los predios que cumplen dichas características, su disponibilidad ni el plan de distribución, y, en todo caso, tampoco se explicó por qué su destinación sería definitiva en tanto el programa “fincas para la paz” tiene vocación de largo plazo.

- Necesidad: los artículos 1º y 2.14.6.1 a 2.14.6.4.15 del Decreto 33 de 2025 facultan a la ANT a negociar predios en las zonas priorizadas en virtud de los artículos 1 y 2.14.6.1 a 2.14.6.4.15 del Decreto 33 de 2025, y el gobierno no explicó por qué resultarían insuficientes para atender la crisis.

(iii) Artículo 4: La expropiación por vía administrativa mediante el procedimiento regulado en la Ley 1523 de 2012 no cumple con los siguientes juicios:

- Finalidad: el gobierno no explicó cómo la medida expropiatoria permite conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos, pues se limitó a exponer que los tiempos que tarda el procedimiento expropiatorio ordinario exceden las necesidades de urgencia que genera la crisis, sin explicar por qué resultaba necesario expropiar.
- Motivación suficiente: no existe una fundamentación que permita tener claridad sobre el vínculo entre la expropiación y el restablecimiento del orden público, por lo que se concluye que la real pretensión es superar problemáticas estructurales de acceso a tierras y formalización de la propiedad en el Catatumbo.
- Ausencia de arbitrariedad: la medida vulnera el derecho al debido proceso porque elimina el control judicial de la decisión expropiatoria por vía administrativa. Sostiene que la celeridad administrativa no es un argumento suficiente para suprimir garantías constitucionales.
- Necesidad: la Ley 1523 de 2012 fue diseñada para enfrentar las crisis generadas por desastres naturales y calamidades públicas, y no para conjurar crisis de orden público derivadas de la violencia armada.

(iv) Artículo 5: La medida de saneamiento automático de cualquier vicio relativo a la adquisición de predios y mejoras adquiridos para conjurar la emergencia incumple los siguientes juicios:

- Motivación suficiente: no se explican las razones por las que la adquisición de predios sin revisión de antecedentes es una medida que permite conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos. Por el contrario, genera inseguridad jurídica al permitir el

saneamiento automático de los vicios que surjan incluso después de la adquisición del predio, lo que puede afectar a terceros que demuestren que tiene un mejor derecho sobre los bienes saneados. Asimismo, estima que el saneamiento no contempla mecanismos de verificación para identificar si existen solicitudes de restitución sobre los predios. Finalmente, se destaca que la medida impone a los propietarios de buena fe, las cargas de revisar que la entidad no los despoje y de adelantar una reclamación para acceder a una indemnización.

- Ausencia de arbitrariedad: la medida altera la seguridad jurídica sobre la propiedad de los bienes inmuebles porque el saneamiento automático elimina la obligación de verificar y corregir inconsistencias y problemas de tenencia y propiedad sobre los predios, poniendo en riesgo los derechos de los terceros afectados. Tampoco establece procedimientos claros para reclamar indemnizaciones.
- Necesidad: existen, en la actualidad, medidas ordinarias que permiten regularizar la situación jurídica de los predios.

(v) Artículo 6: La medida de suspender el estado registral incumple los siguientes juicios:

- Conexidad material: impedir cualquier inscripción en los FMI afecta la seguridad jurídica de la propiedad y libre disposición de los predios, lo que repercute en los derechos de propietarios y acreedores hipotecarios que celebraron negocios jurídicos de buena fe.
- Motivación suficiente: no se demostró cómo la suspensión del estado registral contribuye a conjurar la crisis de orden público.
- Ausencia de arbitrariedad: la suspensión de todo acto registral en predios rurales afecta, sin una justificación clara, a propietarios legítimos que buscan formalizar sus derechos.
- Necesidad: no se demostró que la suspensión del estado registral sea la única

opción viable para evitar el acaparamiento de tierras. Así, por ejemplo, señala que la UAEGRTD y la SNR pueden intervenir para evitar fraudes sin la necesidad de suspender el registro de manera generalizada.

(vi) Artículo 7: La medida de suspender los procesos ante autoridades o gestores catastrales no cumple los siguientes juicios:

- Conexidad material: no existe una relación con los hechos que dieron origen a la crisis. Además, no se aportó evidencia que demuestre que la actualización catastral o la rectificación de linderos ha agravado la perturbación del orden público. Por lo anterior, considera que la medida (i) busca condicionar el acceso a la propiedad de la tierra; (ii) centraliza la gestión de la propiedad rural; y (ii) afecta injustificadamente el núcleo del derecho de propiedad.
- Necesidad: el Decreto 1071 de 2025 regula mecanismos que permiten corregir linderos y actualizar catastros de manera regulada.

Solicitud. Declarar inexecutable el Decreto 108 de 2025.

Universidad Libre

Generalidades. Manifiesta que la alteración de orden público compromete la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana. En ese sentido, el decreto objeto de control resulta útil para armonizar la función social de la propiedad y la restauración del orden público, pero no debe limitarse a la protección de bienes rurales, sino que se debe extender a los bienes urbanos en tanto estos también son abandonados cuando la población se ve forzada a desplazarse.

Requisitos formales. Manifiesta que el decreto se encuentra firmado por el presidente y por todos sus ministros. Además, señala que el ámbito territorial del decreto se encuentra definido. Advierte, en todo caso, que no se evidencia una comunicación formal del decreto a la OEA y a la ONU.

Requisitos Materiales. El decreto cumple el (i) presupuesto fáctico, pues estima que los hechos que dieron sustento para la declaratoria del ECI con ciertos y verificables; el (ii) presupuesto valorativo, ya que responde a la crisis derivada de la insuficiencia de atribuciones ordinarias de las autoridades; y el (iii) presupuesto de necesidad, porque el desplazamiento forzado y la violencia hicieron necesario un marco normativo que permitiera atender de manera eficaz a la víctimas. Sin embargo, el artículo 6, referido a la suspensión del estado registral, es desproporcionado y debe limitarse a la imposibilidad de registrar actos jurídicos entre vivos.

Solicitud. Solicita la exequibilidad condicionada del Decreto 108 de 2025, con el fin de que la suspensión del estado registral sólo cubra actos entre vivos, y la inscripción en el Rupta también incluya predios rurales.

Exequibilidad Condicionada

Harold Sua Montaña

Generalidades. Estima que el Decreto 108 de 2025 no produjo efectos jurídicos por falta de publicación en el diario oficial. En todo caso, las medidas contenidas en el decreto objeto de control carecen de motivación, requisito que es más estricto cuando se trata de restringir derechos fundamentales.

Requisitos formales. Sostiene que no existe prueba de que el señor Octavio Sandoval Rozo haya suscrito el documento.

Requisitos Materiales. Las medidas adoptadas en el decreto objeto de control no tienen por finalidad impedir la extensión de los efectos de la perturbación.

Solicitud. Solicita la inexecuibilidad del Decreto 108 de 2025.

Inexequible

Abelardo de la Aspriella

Generalidades. Considera que las medidas adoptadas mediante la norma de excepción podían haberse adoptado mediante el ejercicio de las competencias ordinarias de las entidades responsables.

Requisitos formales. Manifiesta que el Decreto 108 de 2025 determinó el ámbito de aplicación y se profirió durante la vigencia del ECI. Sostiene, sin embargo, que en el caso de la firma del Ministerio de Ciencia y de la Tecnología y del Ministerio de Transporte, debió haber firmado el viceministro y no algún encargado; y en el caso del Ministerio de Transporte, quien firmó fue ministra, pero dijo hacerlo en calidad de funcionaria del DAPS.

Requisitos Materiales. Sostiene que el Decreto 108 de 2025 incumple los requisitos de (i) conexidad externa, pues esta dirigido solo a la población reincorporada por el Acuerdo Final de Paz; (ii) arbitrariedad, al establecer el mecanismo de expropiación administrativa y al interrumpir el normal funcionamiento de las ORIP; y (iii) necesidad, ya que no busca

evitar la extensión de los efectos de la perturbación, y no está dirigido a atender la crisis humanitaria sufrida por la población desplazada.

(i) Artículo 4: La expropiación por vía administrativa mediante el procedimiento regulado en la Ley 1523 de 2012 no cumple con los siguientes juicios:

- Conexidad Material: mediante la figura de la expropiación administrativa lo que se pretende es el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Paz, que no son de ejecución inmediata.
- Arbitrariedad: la acción expropiatoria vulnera el derecho al debido proceso y el principio de legalidad por falta de justificación; lo mismo sucede al suspender los trámites ante las ORIP y los de gestión catastral, con lo que se afecta de manera desproporcionada el derecho a la propiedad privada.

Solicitud. Solicita que se declare inexecutable el Decreto 108 de 2025.

Inexecutable

Academia Colombiana de Jurisprudencia

Generalidades. Ninguna de las disposiciones tiene vínculo temático con la exequibilidad parcial decidida en la sentencia C-148 de 2025.

Requisitos Materiales. El decreto incumple el requisito de necesidad, toda vez, que la legislación agraria ha establecido mecanismos para la dotación de tierras al sector campesino progresivamente, tales como: (i) titulación de baldíos, (ii) la extinción de dominio de tierras inexploradas; (iii) constitución de resguardos para las comunidades indígenas; (iv) la adquisición de predios privados; y (v) líneas de crédito y asistencia social.

Solicitud. Solicita que se declare inexecutable el Decreto 108 de 2025.

Inexecutable

Intervenciones oficiales

Interviniente

Objeto y alcance de la intervención

Solicitud

Ministerio de Agricultura.

Generalidades. Manifiesta que el decreto adopta medidas de tipo instrumental y operativo que no limitan derechos reconocidos en la Constitución Política, pues resultan necesarios en tanto brindan herramientas para mitigar la extensión de los efectos del abandono, despojo y pérdida de la propiedad.

Requisitos formales. El accionante señala que el decreto cumplió el requisito de suscripción en tanto fue firmado por el presidente de la República y la totalidad de ministros. Además, definió el ámbito territorial de aplicación.

Requisitos Materiales. Considera que el decreto cumple con los siguientes requisitos: (i)

finalidad, al promover la protección de tierras, territorios y activos, y con ello evita la acumulación y acaparamiento en el sector agrario asociada al desplazamiento, abandono y despojo; (ii) conexidad material, pues busca responder de manera inmediata asegurar la tierra y los activos agropecuarios de la región afectada por el orden público; (iii) ausencia de arbitrariedad, porque no contiene ninguna medida que implique una prohibición expresa en el régimen de los ECI; y (iv) presupuesto de incompatibilidad porque no suspende ninguna ley.

Sobre el requisito de necesidad, hace las siguientes consideraciones:

(i) Artículo 2: La medida que modifica transitoriamente el numeral 1º del artículo 19 de la Ley 387 de 1997 supera los siguientes juicios:

- Necesidad: Señala que sin la incorporación de esta medida no resultaría oportuna la atención a la población desplazada, y desconocería los derechos de la población confinada.
- Proporcionalidad: Explica que la medida es temporal y justificada en tanto (i) la Ley 387 de 1997 no aborda la problemática de la población confinada; y (ii) la ley ordinaria carece de instrumentos específicos de protección.

(ii) Artículo 3: La medida sobre la disposición de inmuebles de vocación agropecuaria para la estabilización y sostenibilidad en el retorno de las comunidades afectas por la grave perturbación del orden público y para facilitar la reincorporación a la vida civil, y de los excombatientes, supera los siguientes juicios:

- Necesidad: Se requiere ley para que los administradores de inmuebles y fondos

puedan disponer con inmediatez de sus activos. Además, la disposición de inmuebles se requiere para albergues, alojamiento temporal, infraestructura agropecuaria y dotación de programas de tierras.

- Proporcionalidad: Destaca que la medida es proporcional porque va encaminada a atender temporalmente a la población expulsada de su territorio ante la ausencia de una red de apoyo, incluso, siendo necesaria su adquisición en regiones ubicadas por fuera de la zona de conmoción.

(iii) Artículo 4: La expropiación por vía administrativa mediante el procedimiento regulado en la Ley 1523 de 2012 cumple con los siguientes juicios:

- Necesidad: Indica que el trámite de expropiación de la Ley 160 de 1997 hace inviable la disposición urgente de bienes para atender el estado de excepción, por lo que es necesaria la expropiación administrativa de la Ley 1523 de 2012.

- Proporcionalidad: Manifiesta que la medida es proporcional al no crear un régimen propio o autónomo, pues usa mecanismos que fueron previamente establecidos y que son constitucionales.

(iv) Artículo 5: La medida de saneamiento automático de cualquier vicio relativo a la adquisición de predios y mejoras para conjurar la emergencia cumple los siguientes juicios:

- Necesidad: Considera que el artículo 5 del Decreto 108 de 2025, es necesario para obtener el acceso efectivo de la tierra, toda vez, que es expedito y eficaz.

- Proporcionalidad: Sostuvo que el saneamiento de predios no causa efectos nocivos en la implementación de la política de restitución de tierras ni en los procesos de restitución de predios. Asimismo, destaca que las entidades tienen el deber de consultar la

situación jurídica del predio antes de su adquisición, con el fin de evitar daños a las víctimas.

(v) Artículo 6: La medida de suspender el estado registral cumple los siguientes juicios:

- Necesidad: Determina que la medida es necesaria, ya que el Rupta no fue diseñado para dar una respuesta masiva.
- Proporcionalidad: indica que la medida no supone la eliminación o modificación de las reglas del registro de instrumentos públicos. Además, señala que la medida no es general sino focalizada, como tampoco es definitiva sino temporal.

Solicitud. Solicita que se declare exequible el Decreto 108 de 2025.

Exequible

UAEGRTD

Generalidades. Manifiesta que el conflicto armado y las perturbaciones de orden público tienen graves repercusiones para el país, pues, por ejemplo, la situación de orden público actual no permite avanzar en la política de restitución de tierras porque no puede realizarse la micro focalización necesaria para la caracterización de los predios.

Requisitos formales. El decreto fue suscrito por el Presidente de la República y todos sus ministros; motiva ampliamente los fundamentos de las medidas que adopta; delimita el ámbito territorial; y define su temporalidad.

Requisitos Materiales. Considera que se cumple con los requisitos de (i) finalidad, ya que las medidas propenden por prevenir situaciones de desplazamiento forzado y garantizar la titularidad de los bienes que fueron abandonados o despojados. Además, protege a las personas que se encuentran en estado de vulnerabilidad con el fin de impedir el acaparamiento de tierras; y (ii) necesidad, porque hay 294 posibles escenarios de abandono forzado y despojo de tierras, 54.038 personas desplazadas y 32.403 en estado de confinamiento.

Solicitud. Solicita que se declare exequible el Decreto 108 de 2025.

Exequible

UARIV

Generalidades. El Decreto 108 de 2025 (i) contribuye a prevenir nuevos hechos victimizantes relacionados con el despojo de tierras y desplazamiento forzado; (ii) fortalece la acción interinstitucional en zonas de alto riesgo; (iii) reconoce la especial vulnerabilidad del campesinado como sujeto de especial protección; y (iv) dota a la Unidad de Restitución de Tierras de un mandato especial y prioritario para atender la coyuntura en la región del Catatumbo.

Requisitos Materiales. El decreto cumple con los requisitos de (i) conexidad material, pues determina que existe una relación directa entre las medidas adoptadas y las causas del EE; además, busca responder directamente al desplazamiento forzado, apropiaciones ilegales y amenazas en la tenencia de la tierra con el fin de evitar un acaparamiento de tierras; (ii) necesidad, al preservar los derechos fundamentales de las comunidades afectadas por la grave alteración del orden público sobre sus tierras y territorios. Los mecanismos ordinarios no pueden ejercerse por la urgencia de la atención que se debe prestar; y (iii) proporcionalidad, pues el decreto no afecta derechos fundamentales ni introduce restricciones que no sean susceptibles de limitación. Así, estima que el decreto

resulta compatible con los principios de dignidad humana, solidaridad y los mandatos de protección de los campesinos como sujetos de especial protección.

Solicitud. Solicita que se declare exequible el Decreto 108 de 2025.

Exequible

ARN

Generalidades. Las medidas no pretenden sustituir el diseño de la legislación agraria, sino atender de manera inmediata y transitoria a la población desplazada, mediante (i) la protección de tierras, territorios y activos; (ii) la disposición inmediata de bienes de inmuebles con vocación agropecuaria para contribuir en la estabilización y sostenibilidad de las comunidades afectadas por el ECI; y (iii) el diseño de estrategias para brindar atención prioritaria a las personas en proceso de reincorporación ya que garantiza la reubicación de los firmantes y el desarrollo efectivo de su proceso de reincorporación.

Requisitos formales. Señala que el ámbito territorial es concordante con lo determinado por el Decreto 62 de 2025. Además, destaca que el decreto fue firmado por el Presidente de la República y por todos sus ministros.

Requisitos Materiales. Sostiene que el Decreto 108 de 2025 cumple los siguientes requisitos: (i) finalidad, pues busca combatir los desplazamientos, garantizar el derecho de acceso a tierras y proteger a la población reincorporada a través de alberges, alojamientos temporales y programas de dotación de tierras con el fin de garantizar las necesidades básicas de la población y el retorno de las comunidades afectadas; (ii) motivación suficiente, toda vez, que las razones de hecho y derecho que expuso justifican las medidas contempladas para evitar la extensión de los efectos nocivos del orden

público; (iii) arbitrariedad, ya que el contenido no versa sobre derechos intangibles, no afecta el funcionamiento de las ramas del poder público, ni suprime o modifica las funciones básicas de acusación y juzgamiento; (iv) no contradicción específica, ya que el decreto no contiene ninguna contradicción con la Constitución Política, los tratados internacionales y la LEEE; (v) incompatibilidad, pues no suspende ninguna ley de la República; (vi) necesidad, al no existir ninguna disposición inferior a la ley que pueda habilitar de forma inmediata la adopción de medidas de protección de tierras, territorios y activos, y de prevención para la acumulación y acaparamiento en el sector agropecuario; (vii) proporcionalidad al no imponer restricciones o limitación a ningún derecho y garantías constitucional; y (viii) no discriminación al no adoptar medidas que entrañan discriminación alguna en razones de lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica.

Solicitud. Solicita que se declare exequible el Decreto 108 de 2025.

Exequible

IGAC

Generalidades. Señala que el artículo 79 de la Ley 1955 de 2019, modificado por el artículo 43 de la Ley 2294 de 2023, establece que la gestión catastral es un servicio público de naturaleza administrativa especial que es prestado por el Estado. Así, advierte que el IGAC es responsable de la regulación catastral para expedir normas técnicas relacionadas con estándares, metodologías y procedimientos para el desarrollo de la gestión catastral.

Finalmente, destaca que la gestión catastral es un servicio público, que por expresa disposición constitucional debe ser prestado en condiciones de calidad y conforme a las disposiciones que dicte el IGAC.

Requisitos formales. Sostiene que el decreto está firmado por el Presidente de la República y todos los ministros. Además, se limitó su temporalidad y territorialidad.

Requisitos Materiales. Considera que se satisfacen los siguientes requisitos: (i) finalidad, pues busca prevenir situaciones de despojo o pérdida de derechos sobre la tenencia y la propiedad de la tierra, implementando medidas como la suspensión de procesos catastrales; (ii) ausencia de arbitrariedad al no interrumpir el funcionamiento de las ramas del poder público y al no suprimir órganos del Estado; (iii) necesidad, ya que las medidas son necesarias por la grave afectación de orden público en la región en el que se declaró el ECI, que tiene el potencial de afectar los derechos de la tenencia y propiedad de la tierra rural. Además, señala que los tiempos de las medidas ordinarias no son suficientes para enfrentar el ECI y que es necesario adelantar de manera célere los procesos de formalización de tierras evitando el riesgo de despojo y protegiendo los derechos en casos de abandono; (v) proporcionalidad, ya que no afecta, suspende o limita derechos humanos ni libertades fundamentales; y (vi) no discriminación, pues las medidas adoptadas no hacen distinción entre sus destinatarios, sino que busca la protección de la población indígena, campesina y reincorporada.

Particularmente, sobre la medida de suspender los procesos ante autoridades o gestores catastrales, considera que cumple los requisitos de (i) finalidad, porque busca prevenir y evitar el despojo de tierras ante una situación sobreviniente de violencia, que puede ser aprovechada por los GAO para afectar derechos fundamentales. Asimismo, aclara que la suspensión de procesos catastrales no es perpetua y que se puede continuar con los procedimientos siempre que se tenga un concepto favorable de la UAEGRTD, lo que permite prestar el servicio público y evitar despojos de tierra; y (ii) compatibilidad, por tratarse de un servicio público que se debe prestar de forma.

Solicitud. Solicita que se declare exequible el Decreto 108 de 2025.

Exequible

Superintendencias de Notariado y Registro

Generalidades. Informa que, con fundamento en el Decreto 108 de 2025, la entidad expidió las Circulares 36 y 50 de 2025, para dar cumplimiento a lo ordenado en el artículo 6 del decreto en mención. En efecto, destaca que se han suspendido 258 turnos que afectan 293 FMI. Además, manifiesta que se ha recibido 46 resoluciones de la URT que afectan a 52 FMI.

Por otro lado, manifiesta que el campesinado y la población reincorporada son reconocidos como sujetos de especial protección. También, estima que la producción de alimentos goza de especial protección por parte del Estado en virtud del artículo 65 de la Constitución Política, lo que supone garantías de acceso y seguridad de la tierra, necesarias para los procesos de reincorporación y para cumplir con el Acuerdo Final de Paz. Finalmente, expone que el objetivo principal del Decreto 108 de 2025, es prevenir actos de despojo con ocasión al ECI, por lo que las medidas esta dirigidas a garantizar la vida, la dignidad humana y la propiedad privada.

Requisitos formales. Señala que el Decreto 108 de 2025 fue suscrito por el Presidente de la República y todos los ministros del Gobierno Nacional o los respectivos encargados. Además, fue expedido dentro del término de vigencia del ECI.

Requisitos Materiales. Considera que las medidas del Decreto 108 de 2025 cumplen los requisitos de (i) finalidad, pues buscan proteger derechos inmobiliarios y territoriales de la población afectada por el riesgo de usurpación y despojo de tierras producto de su abandono; (ii) conexidad material, ya que la región afectada por el ECI tiene antecedentes en el conflicto armado, los desplazamientos forzados y la privación de la libertad; (iii) motivación suficiente, ya que su parte motiva ofrece las razones fácticas y jurídicas suficientes para adoptar los correctivos previstos en su contenido, como los avances limitados en restitución de tierras, antecedentes de despojo y desplazamiento, y riesgo de

abastecimiento alimentario; (iv) ausencia de arbitrariedad, toda vez, que no conlleva la suspensión del núcleo de ningún derecho fundamental, no interfiere con el funcionamiento de las ramas de poder público y no altera la estructura del Estado; (v) intangibilidad, al no afectar derechos fundamentales intocables y al cumplir con el bloque de constitucionalidad en materia de derecho humanos; (vi) no contradicción específica, pues no advierte que el Decreto 108 de 2025, contraría normas constitucionales ni disposiciones de tratados internacionales; (vii) incompatibilidad, toda vez, que no suspende normas, sino que únicamente modifica el artículo 19 de la Ley 387 de 1997; y, (viii) no discriminación, ya que no establece tratos diferenciados basado en criterios de sexo, raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas.

Solicitud. Solicita que se declare exequible el Decreto 108 de 2025.

Exequible

Ministerio del Transporte

En Ministerio del Transporte intervino sin hacer una solicitud específica, pues se limitó a indicar que no se encontraron expedientes, ni competencias en función de los contenidos del Decreto Legislativo 154 del 7 de febrero de 2025 “Por el cual se adoptan medidas extraordinarias en materia de restricciones a la circulación de vehículos y se dictan otras disposiciones, en el marco del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios de Río del Oro y González del departamento del Cesar”.

Sin solicitud

Defensoría del Pueblo

Requisitos formales. Señala que el Decreto 108 de 2025 fue suscrito por el Presidente de

la República y los 19 ministros que componen su gabinete. Además, se expidió dentro de la vigencia del Decreto 62 de 2025 y la Presidencia de la República remitió el decreto el día hábil siguiente de su publicación a la Corte Constitucional. Por otro lado, destaca que el decreto controlado establece de forma clara la región y los municipios en los que se va a aplicar.

Requisitos Materiales

(i) Artículo 2: La medida que modifica transitoriamente el numeral 1º del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, supera los siguientes juicios:

- Finalidad: Considera que las medidas que introduce el artículo 2 del Decreto 108 de 2025, tienen como objeto brindar una respuesta institucional efectiva frente a las víctimas del conflicto armado y los firmantes del Acuerdo Final de Paz, ampliando el alcance de Rupta para promover la estabilización de las relaciones con la tierra y eliminar las barreras que impiden el retorno a los predios de origen.
- No contradicción: Destaca que las medidas del artículo no contradicen el orden constitucional y desarrollan un trato diferenciado en un contexto de vulnerabilidad, que busca promover la igualdad material. Asimismo, que el artículo se ajusta a los estándares internacionales del bloque de constitucionalidad.
- Necesidad: Estima que mantener los esquemas de intervención ordinarios resultaría insuficiente para conjurar la emergencia, porque la capacidad institucional para proteger los predios abandonados por desplazamiento forzado ha sido desbordada por la intensidad y rapidez con la que se producen los hechos de violencia en el territorio. Además, manifiesta que la integración en el artículo 2 del Decreto 108 de 2025 de las personas reincorporadas responde a un vacío legal, y que los mecanismos ordinarios impiden una respuesta rápida e integral. Por último, indica que la ruta colectiva dentro del Rupta es necesaria para la reactivación operativa de una medida que había sido

desactivada por el enfoque individual.

- Proporcionalidad: El artículo guarda un equilibrio razonable frente a la gravedad de la perturbación del ECI y no sacrifica principio, derechos ni valores constitucionales más allá de lo estrictamente necesario para conjurar la situación de emergencia.

(ii) Artículo 3: La medida sobre la disposición de inmuebles de vocación agropecuaria para la estabilización y sostenibilidad en el retorno de las comunidades afectadas por la grave perturbación del orden público y para facilitar la reincorporación a la vida civil, de los excombatientes supera los siguientes juicios:

- Conexidad material: Permite atender las necesidades básicas de alojamiento y asentamiento rural. Asimismo, evita una mayor precarización de los derechos fundamentales. Ello tiene relación con el Decreto 62 de 2025.

- No contradicción: No vulnera garantías sustanciales ni formales, sino que promueve derechos tales como la vivienda digna, el mínimo vital y la seguridad alimentaria, con el propósito de fomentar el acceso equitativo a la tierra.

- Necesidad: Es necesaria porque permite que las comunidades desplazadas accedan rápidamente a espacios para reasentarse y reconstruir su economía productiva sin depender exclusivamente de subsidios estatales, lo que contribuye a reducir la dependencia de asistencia humanitaria, y con ello se reactiva la producción de alimentos en la región. Los procedimientos ordinarios para el acceso a tierras y la estabilización de las comunidades son burocráticos y tardíos, lo que impide su aplicación en un contexto de crisis humanitaria.

- Proporcionalidad: Considera que el artículo 3 no produce efectos definitivos ni irreversibles sobre el derecho de propiedad, dado que se trata de uso temporal, condicionado y reglado, que no transforma la titularidad ni implica una adjudicación permanente.

(iii) Artículo 4: La expropiación por vía administrativa mediante el procedimiento regulado en la Ley 1523 de 2012 cumple con los siguientes juicios:

- Finalidad: El artículo permite garantizar una disponibilidad inmediata de predios y proteger eficazmente los derechos de la población reincorporada. Así, estima que la expropiación administrativa es un mecanismo idóneo para viabilizar la reubicación y estabilización de las comunidades afectadas por la grave perturbación del orden público.
- No contradicción: No contradice la Constitución Política, sino que se ajusta a los límites para poder afectar de forma legítima el derecho a la propiedad, lo que esta en línea con los artículos 21 de la CADH y 11 del PIDESC.
- Necesidad: Los mecanismos existentes para la adquisición de tierras son insuficientes en un contexto de emergencia, ya que son prologados e impiden una respuesta rápida y eficaz para la crisis del ECI.

(iv) Artículo 5: La medida de saneamiento automático de cualquier vicio relativo a la adquisición de predios y mejoras adquiridos para conjurar la emergencia incumple los siguientes juicios:

- Conexidad material: No permite establecer una relación directa y específica con el contenido del decreto en tanto no explica cómo la existencia de vicios en los títulos de propiedad de inmuebles adquiridos por el Estado son un obstáculo para conjurar la perturbación de orden público.
- No contradicción: Plantea una seria tensión con el derecho al debido proceso al no contemplar mecanismos para que los poseedores, herederos o acreedores de buena fe puedan hacer valer sus derechos, lo que implica una vulneración desproporcionada del

derecho del debido proceso.

- Necesidad: No se encuentra debidamente justificada como imprescindible para enfrentar la grave alteración del orden público, además de que no se demostró cómo los instrumentos existentes en el derecho común son insuficientes.
- Proporcionalidad: Establece una amplia facultad sin prever controles, procedimientos de contradicción o garantías para terceros, lo que puede vulnerar los derechos de debido proceso y propiedad.

(v) Artículo 6: La medida de suspender el estado registral cumple los siguientes juicios:

- Conexidad material: Tiene relación con el Decreto 108 de 2025, pues busca evitar el despojo, la apropiación irregular y la manipulación fraudulenta del registro inmobiliario durante el ECI. Además, esté relacionado con los derechos de propiedad sobre la tierra de las poblaciones rurales afectadas por la afectación al orden público.
- No contradicción: No afecta, per se, el núcleo del derecho a la propiedad, pero sí puede incidir en las garantías derivadas del principio de publicidad, eficacia y celeridad de la función administrativa.
- Necesidad: Determina que el artículo es necesario para proteger la seguridad jurídica de la propiedad rural en un contexto de perturbación del orden público, ya que la inscripción de actos en el FMI tiene presunción de legalidad, lo que puede ser utilizado para actos de despojo o suplantación.
- Proporcionalidad: La restricción impuesta es reversible y no comporta una supresión definitiva del derecho de propiedad. Por lo demás, señala que el artículo no resulta excesivo en relación con los bienes jurídicos constitucionales que se protegen.

(vi) Artículo 7: La medida de suspender los procesos ante autoridades o gestores catastrales cumple los siguientes juicios:

- Conexidad material: Preserva la estabilidad jurídica de los predios rurales en las zonas afectadas por la crisis del ECI al impedir actuaciones administrativas que podrían generar disputa por los linderos, la extensión, los derechos de posesión y propiedad. Evita que actores ilegales alteren el orden catastral con fines de acaparamiento.
- Necesidad: La suspensión de procesos de actualización y corrección de linderos responde a la necesidad de evitar que se formalicen actuaciones técnicas para consolidar apropiaciones ilegítimas de la tierra rural.
- Arbitrariedad: El carácter temporal, preventivo y condicionado a la intervención de una entidad estatal, permite asegurar que la medida no es arbitraria ni afecta el derecho de propiedad.
- Proporcionalidad: La restricción del artículo es reversible y no comporta una supresión definitiva del derecho de propiedad. Además, manifiesta que el objetivo del artículo es proteger derechos fundamentales.

Solicitud. Solicita que se declaren exequibles los artículos 1, 2, 3, 4, 6, 7 y 8 del Decreto 108 de 2025, e inexequible el artículo 5 del decreto en mención.

Exequible parcialmente

ANEXO 3

Presidencia de la República[89]

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República informó (i) la situación administrativa de posesión y nombramiento de sus ministros y ministras para la fecha de suscripción del Decreto 108 de 2025; (ii) la no expedición, hasta el 12 de febrero de 2025, de decretos reglamentarios que desarrollen el decreto objeto de control; y (iii) la coincidencia de la delimitación territorial de las medidas adoptadas en el decreto de desarrollo con el decreto matriz.

El 17 de marzo de 2025, el secretario para las comunicaciones y prensa de la presidencia de la República, certificó que el día 29 de enero de 2025, se llevaron a cabo las posesiones de Jorge Rojas Rodríguez como director del DAPRE; Laura Camila Sarabia, como ministra de Relaciones Exteriores, y Diego Alejandro Guevara como ministro de Hacienda y Crédito Público. Además, aportó los decretos de nombramiento y actas de posesión de los ministros que estuvieron encargados en funciones el día 29 de enero del 2025 y que suscribieron el Decreto Legislativo 108 de 2025. Finalmente adjuntó las declaraciones juramentadas de Laura Camila Sarabia Torres y Alejandro Quintero Gallegos, y la certificación suscrita por Angie Lizeth Rodríguez sobre los decretos que se firmaron el día 29 de enero del 2025 en el Consejo de ministros de ese día.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural[90]

En informes del 13 y 26 de febrero del 2025 y del 3 y 14 de marzo 2025, el Ministerio de Agricultura entregó los siguientes datos:

- Durante el año 2024, el RUV reportó 5.422 desplazados forzados y el Comité de Justicia Transicional reportó un total de 36.137.

- Desde el 15 de enero de 2025, la ARN informó que 102 firmantes del Acuerdo de Paz fueron desplazados, 5 asesinados y 11 desaparecidos.
- Sin especificar fechas, la UARIV habría registrado un total de 3.094 hechos victimizantes en los municipios de Convención, El Carmen, Teorama, El Tarra, Tibú, San Calixto, Hacarí, Ocaña, la Playa, Sardinata y Ábrego (Norte de Santander), de los cuales 2.021 corresponde a desplazamiento forzado y 294 a posibles escenarios de abandono forzado y despojo de tierras.
- El Boletín No. 33 del 22 de febrero de 2025, expedido por el Puesto de Mando Unificado de la Gobernación de Norte de Santander, reporta 54.264 personas desplazadas y 23.860 personas en confinamiento.
- El desplazamiento forzado trae como consecuencia el abandono de tierras que facilita despojos en tanto los titulares de derechos están ausentes y no pueden defenderlos.
- La política de ordenamiento social de la propiedad rural está dirigida a resolver problemas relacionados con la tenencia de las tierras rurales que históricamente han generado conflictos y que han impedido que la tierra se pueda aprovechar de manera ordenada, adecuada y sostenible. Desde el año 2022 la implementaron a través de la metodología de barrido predial. En la región declarada en conmoción interior, la implementación de esta política con el direccionamiento de la ANT, y el apoyo de los comités municipales de reforma agraria. Sin embargo, las medidas adoptadas en el Decreto 108 de 2025 permiten que esas intervenciones se logren de forma oportuna.
- Por tanto, se propone la adopción transitoria de medidas para la protección de tierras, territorios y activos rurales, y la prevención de la acumulación de tierras.
- A la política de ordenamiento social de la propiedad rural se suman dos apuestas adicionales: (i) el plan de formalización de seguridad campesina del Catatumbo (Plan Catatumbo), que incluye una apuesta por la protección de áreas de reserva forestal, para lo cual resulta indispensable la promoción del diálogo con el Pueblo Barí dada la colindancia de las posibles áreas de intervención. Según la planeación, el Plan Catatumbo tiene como meta la formalización de 1.200 parcelas y familias víctimas del conflicto armado, estén o

no, actualmente, en condición de desplazamiento; y (ii) el apoyo a la transformación de cultivos de uso ilícito mediante la acción coordinada entre la Dirección de sustitución de cultivos y la ADR, con el fin de formalizar la propiedad de quienes se comprometen a sustituir sus cultivos.

- En cumplimiento del AFP, resulta fundamental constituir “territorialidades” como forma de gobernanza campesina que desplace el control territorial armado y promueva la agricultura familiar campesina y comunitaria mediante sistemas agroalimentarios sostenibles. Se trata de un programa que tiene por propósito la atención a las familias campesinas víctimas del conflicto armado, y reincorporados. Su financiación se garantiza mediante proyectos de inversión, pero su continuidad depende de la provisión de recursos en el marco del estado de conmoción interior.

- El Decreto 4488 de 2005 creó un programa especial de adquisición y adjudicación de tierras en favor de las personas reincorporadas a la vida civil, enmarcado en el proceso de negociación voluntaria reglado en el Decreto 2666 de 1994. La modificación introducida mediante el Decreto 756 de 2018, adiciona un párrafo al artículo 2.14.16.1 del Decreto 1071 de 2015, que dispone que la adjudicación en el ámbito de dicho programa especial se podrá realizar a la asociación o cooperativa de las FARC-EP.

En relación con el contenido y alcance del Decreto 108 de 2025:

- Artículo 2. Modifica de manera transitoria el numeral primero del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, teniendo en cuenta que la entidad no tiene la posibilidad de caracterizar de manera inmediata los predios que abandonaron las más de 54.000 personas desplazadas y más de 31.000 personas confinadas. Para el efecto, activa la posibilidad de registrar los hechos ocurridos de manera individual o colectiva, y ampliarlos para incluir los de confinamiento y riesgo inminente de desplazamiento. Con ello, la UAEGRTD protege los derechos reales de las personas que sean propietarias, ocupantes, o poseedoras de los predios afectados por la situación de orden público. Esto, con el fin de nutrir los programas de enajenación, titulación de baldíos y formalización de la propiedad rural a cargo de la

ANT, que también atiende a la población en situación de desplazamiento forzado.

- Artículo 3. Explicó que, con la medida de disposición de inmuebles a la que hace referencia el artículo, se pretende implementar el Plan Catatumbo por medio del cual se busca adquirir mediante ofertas voluntarias, 3.000 hectáreas de tierra para ser entregadas a las asociaciones campesinas y organizaciones sociales con el fin de que desarrollen sistemas productivos y funcionen como albergues humanitarios. Se trata de un sistema de fincas que promueven el tejido productivo, pues serán espacios vitales para la salvaguarda los derechos humanos de la población civil. En aquellos predios en los que existan cultivos ilícitos, se propondrá su formalización mediante la suscripción de acuerdos de sustitución, a partir de los cuales se adjudicarán las parcelas bajo la condición de reversión automática, en caso de que los adjudicatarios no cumplan con los compromisos. Finalmente explica que se dará prioridad a los procesos de retorno y reubicación, mediante la disposición de bienes objeto de extinción del derecho del dominio. En todo caso, durante el tiempo de la crisis, estas fincas albergarán a los asociados o agremiados, a modo de refugio humanitario, y después de que dichas circunstancias transcurran, continuarán con su vocación agropecuaria con el fin de mitigar los efectos de perturbación del orden público, al servir de refugio humanitario.

Por otra parte, debido a la inexistencia de un inventario de bienes baldíos en el país, Colombia presenta un desafío para garantizar el acceso progresivo a la propiedad, por lo que resulta necesario hacer uso de inmuebles en otras zonas del país, en caso de que las entidades públicas de la región del Catatumbo no cuenten con disponibilidad. Esto, porque de las 626,8483 hectáreas con decisión sobre bienes de la nación en los departamentos del César, Norte de Santander y Santander, no es posible determinar cuántas podrían destinarse a impedir la extensión de los efectos de la perturbación del orden público que dio lugar a la declaratoria del estado de excepción, mientras estén sujetas a la caracterización previa técnica y jurídica necesarias.

- Artículo 4. A la fecha de la respuesta la ANT tiene identificados 93 predios para ser adquiridos y adjudicados a la población reincorporada a la vida civil. Su expropiación, se hará con fundamento en el marco legal existente que prevé el pago de una indemnización, acorde con lo establecido en la Ley 1523 de 2012. En todo caso indica que no se trata de ninguna novedad, en tanto el artículo 31 de la Ley 160 de 1994 dispone que la ANT podrá adquirir mediante negociación directa o decretar la expropiación de predios, mejoras rurales y servidumbres de propiedad privada o que hagan parte del patrimonio de entidades de derecho público, con el objeto de dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública definidos en las Leyes 160 de 1994 y 2294 de 2022, cuando fracasa la negociación directa. Lo que ocurre es que el procedimiento administrativo de la Ley 1523 de 2012 es más rápido porque elimina la fase judicial, lo que no implica que se desconozcan los elementos objetivos del trámite: (i) rechazo de la oferta de compra o renuncia a la negociación directa; (ii) adquisición del predio para cumplir fines de interés social y utilidad pública; y (iii) adopción mediante acto administrativo en firme. Esto, con el fin de lograr una pronta decisión, y poder nutrir el Fondo de Tierras con los predios apto para adjudicación. También se destinarán a reubicar a la población rural afectada por las graves perturbaciones del orden público. Indicó que, para la implementación de las medidas previstas en el Decreto de la referencia, se está gestionando la adquisición de alrededor de 7.800 hectáreas mediante negociación directa, con lo cual se busca adquirir 5.000 hectáreas con las que se beneficiarán entre 500 a 600 núcleos familiares.

En todo caso, ante la existencia de un vacío jurídico sobre los procedimientos mediante los cuales se adelantan las negociaciones directas de predios por parte de la SAE y la ANT, sostiene que la destinación preferente de los bienes inmuebles rurales con vocación agrícola es exclusiva para la Reforma Agraria, según la Ley 1708 de 2014, por lo que el bien debe ser transferido a título gratuito, y la acreencia debe ser provista de los ingresos corrientes del FRISCO. No obstante, la SAE sostiene que los bienes extintos no sociales, con acreencias reconocidas en sede judicial, deben ser monetizados; ello se traduce en que deben ser vendidos por la totalidad del precio a la ANT. La diferencia de interpretación entre dichas entidades constituye un obstáculo que retrasa la gestión de los bienes inmuebles rurales.

- Artículo 5. Sostuvo que el saneamiento automático constituye una medida indispensable para proteger los derechos e intereses colectivos y mejorar la calidad de vida de las poblaciones en riesgo por el conflicto armado, en un escenario en el que las vías ordinarias no son adecuadas para atender la grave situación del orden público, ya que no son prontas ni expeditas para el saneamiento de predios rurales o la adquisición de predios para los programas especiales de dotación de tierras. En su opinión, el saneamiento automático es fundamental para prodigar el acceso efectivo a la tierra, sin que se traslade al beneficiario las cargas económicas. Se trata de una medida que, en todo caso, no afecta los derechos de las víctimas de despojo y abandono de estos inmuebles porque las entidades competentes están en la obligación de consultar, previo a la adquisición de los predios, si existen anotaciones en el RTDAF o en el RUPTA. Al efecto, la Superintendencia de Notariado y Registro expidió las Circulares 036 del 30 de enero de 2025[91] y 050 del 7 de febrero del mismo año[92].

Así mismo indicó que no se trata de una figura novedosa, pues, además de que ya había sido incluida en la Ley 2294 de 2023, se aplica a todos los procesos de adquisición de predios de la ANT en los programas de dotación de tierras que desarrollan la reforma agraria y la reforma rural integral, incluidos los bienes extintos.

Agencia para la Reincorporación y Normalización[93]

Explicó que a su cargo está el programa de acceso a tierras para la población reintegrada a la vida civil, en los términos previstos en el artículo 4 de la Ley 2363 de 2015. Sin embargo, su función se limita a la coordinación entre entidades para la adjudicación de tierras en beneficio de la población firmante de paz, con el fin de consolidar espacios territoriales de capacitación y reincorporación. Sostuvo que las medidas adoptadas en el Decreto 108 de 2025 permiten garantizar el acceso a soluciones habitacionales temporales necesarias para garantizar su dignidad.

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Desojadas (UAEGRTD)[94]

La entidad informó que no tiene la información requerida sobre la cantidad de bienes y su equivalencia en número de hectáreas solicitada por el despacho sustanciador para conocer la magnitud de las funciones que le fueron asignadas en la norma objeto de control. No obstante, reportó 217 solicitudes de inscripción presentadas desde el 15 de enero de 2025: (i) 164 solicitudes fueron objeto de no inscripción en el Rupta, debido a que no cumplieron con los requisitos previstos en el artículo 2.1.5.6.2.7 del Decreto 640 de 2020; (ii) 30 solicitudes se encuentran en etapa inicial; (iii) 4 solicitudes fueron remitidas por competencia a la ANT, de conformidad con el artículo 2.2.6.16.2 del Decreto 1069 de 2015; (iv) una solicitud fue desistida expresamente; y, (v) solo 15 solicitudes fueron inscritas en sus respectivos folios de matrícula inmobiliaria. De esas 217 solicitudes, 172 no reportan relación jurídica con el predio; 33 reportan relación de dominio pleno; 6 indican ser poseedores; y 6 informan ser ocupantes. De dichos bienes, 32 son privados y 185 son baldíos.

La medida contenida en el artículo 2 del Decreto 108 de 2025, le ofrece mayores prerrogativas, con el fin de impedir la enajenación o transferencia de títulos de propiedad de los bienes declarados en abandono. Informa haber recibido un total de 5.453 solicitudes de restitución en los municipios objeto de la declaratoria del ECI, pero no indica un lapso que permita cuantificar el aumento de las solicitudes con ocasión de la declarada conmoción interior. En todo caso, sostuvo que la modificación realizada por el artículo 2 del Decreto 108 de 2025 permite activar oficiosamente el trámite de protección del Rupta, lo que excede la regulación ordinaria contenida en el artículo 2.15.6.1.6 del Decreto 1071 de 2015, además de la posibilidad de activar la ruta de protección de tierras a través del Rupta por hechos de riesgo inminente de desplazamiento forzado.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV[95]

Según su base de datos, existen al menos 47.445 víctimas incluidas en el RUV por el hecho del desplazamiento forzado. Desde el 16 de enero de 2025 hasta el 11 de febrero del mismo año, se han realizado 45 declaraciones de tipo masivo que corresponden a 10.426 víctimas. De estas, ya se han valorado 23 declaraciones que representan un total de 2.396 personas asociadas a censos con corte a 21 de marzo de 2025. Con corte al 26 de marzo, ya se habían recibido un total de 100 declaraciones de tipo masivo. La mayor afectación por desplazamiento forzado a personas reincorporadas en el año 2025 se ha registrado en el marco de la emergencia humanitaria del Catatumbo. Además, 4.134 personas se identificaron como campesinas y fueron registradas por hechos victimizantes de desplazamiento forzado en lo corrido del 2025. Es decir que el 61.8% de las personas afectadas por desplazamiento forzado en el marco del ECI son campesinas. En todo caso, advierte que la entidad no cuenta con la capacidad para realizar la revisión de 16.633 declaraciones de hechos victimizantes que tiene pendiente.

Explicó que (i) la víctimas por hechos de violencia ocurridos antes de la Ley 2343 de 2023, tienen un plazo de cuatro años para presentar la declaratoria ante el Ministerio Público o los Consulados; (ii) que las víctimas afectadas por hechos posteriores a dicha ley, tienen un plazo de tres años contados desde el momento en que ocurrió el hecho violento; y (iii) las solicitudes que hayan sido rechazadas por una declaración extemporánea, podrán registrar su situación en un término de 24 meses contados desde la promulgación de la ley.

Cámara de Representantes[96] y Senado de la República[97]

Por intermedio de sus Secretarías Generales allegaron informes sobre la relación proyectos de ley sobre atribuciones especiales a la ANT para la adquisición de bienes en vía administrativa (expropiación administrativa). Actualmente está pendiente de ponencia para segundo debate, el Proyecto de Ley No. 183 de 2024 – 398 de 2024 Cámara, “Por medio de la cual se determinan las competencias de la Jurisdicción Agraria y Rural, se establece el procedimiento especial agrario y rural y se dictan otras disposiciones”. El artículo 5 numeral 4, regula la denominada “expropiación express”.

Conforme al Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, se consolidó una estrategia para la gestión catastral que tiene como propósito garantizar la actualización catastral con enfoque multipropósito en el 70% del área del territorio nacional. Señaló que únicamente los municipios de San Cayetano y Tibú hacen parte de la jurisdicción del IGAC en el departamento de Norte de Santander; éstos han avanzado en la implementación de la política de catastro multipropósito. En todo caso, informó que avances de actualización catastral únicamente en el municipio de San Calixto, Norte de Santander, donde se realizó una actualización rural para la vigencia 2024, con 2.163 predios actualizados y 39.070 hectáreas. En el municipio de Tibú, el estado catastral de la zona urbana y rural se actualizó logrando registrar un área total de 267.468,30 hectáreas, con un total de 32.916 predios urbanos y rurales.

Asomunicipios[99]

Indicó que Asomunicipios es el gestor catastral de los municipios de la Región del Catatumbo, provincia de Ocaña y Sur del Cesar. Resaltó que los predios urbanos y rurales de los Municipios de Rio de Oro, Abrego, La Playa, Sardinata, Bucarasica cuentan con una desactualización catastral de entre 10 y 19 años, lo que afecta la implementación eficiente del catastro multipropósito. En todo caso, el área rural del municipio de San Calixto fue actualizado en el año 2024, pero el suelo urbano se mantiene desactualizado.

Sociedad de Activos Especiales – SAE[100]

Indicó que se encuentra realizando el proceso de viabilidad de los inmuebles que tiene en su inventario para determinar cuáles son de carácter estratégico y sirven para conjurar las causas de la perturbación del orden público. Sostuvo que el Decreto 108 de 2025 busca contribuir a la reforma rural integral, permitiendo que los bienes puedan ser destinados a los fines que cumple la ANT.

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

A LA SENTENCIA C-266/25

Con el debido respeto por las decisiones de la Corte presento las razones que me condujeron a aclarar el voto a la Sentencia C-266 de 2025, que se centran en considerar que la inexequibilidad de la mayoría de las disposiciones del Decreto Legislativo 108 de 2025 a partir del examen de fondo, ha debido ser declarada desde la fase previa de estudio, comprendiendo las disposiciones declaradas exequibles, por incumplir básicamente el criterio de conexidad, respecto de los supuestos de la Sentencia C-148 de 2025 que resolvió sobre el decreto declaratorio del estado de conmoción interior.

La Sala Plena al efectuar el análisis preliminar encontró que las medidas previstas en los artículos 2 (parcial), 3, 4 y 7, excedieron los límites definidos en la sentencia que resolvió sobre el decreto matriz, al abordar problemáticas estructurales relacionadas con el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y a la informalidad en su tenencia, propias de una política pública agraria, por lo que se declaró su inexequibilidad por consecuencia.

Por el contrario, las medidas contenidas en los artículos 1, 2 (parcial), 5[101], 6 y 8 del Decreto Legislativo 108 de 2025 estimó que están cobijadas por la Sentencia C-148 de 2025, al guardar relación directa con los hechos y consideraciones respecto de los cuales se

declaró la exequibilidad parcial de la declaratoria de conmoción interior (crisis humanitaria por desplazamiento forzado y confinamiento masivo que acarrea abandono de tierras y territorios que se deben proteger). No obstante, la Corte al ingresar al estudio de fondo declaró inexecutable la mayoría de estas disposiciones por incumplir el juicio de necesidad jurídica, además de condicionarlas por superar los límites temporales y geográficos (art. 2, parcial), así mismo, por no observar el juicio de motivación suficiente (arts. 5 y 6), mientras que los artículos 1 (objeto) y 8 (vigencia) fueron declarados ejecutivos.

Al respecto, consideré que se debió extender la inexecutabilidad por consecuencia a los artículos 2 (frases restantes), 5 y 6, así como a los artículos 1 (objeto) y 8 (vigencia), por incumplir el criterio de relación requerida (vínculo externo, conexidad) con los supuestos de validez de la Sentencia C-148 de 2025, desde la fase preliminar.

En mi opinión no evidenciaban un vínculo objetivo con los hechos y consideraciones habilitados constitucionalmente en la sentencia, dado que comprendían medidas de largo plazo en la búsqueda de soluciones definitivas a problemáticas estructurales anteriores, principalmente en materia de acceso progresivo a la tierra y de implementación del Acuerdo Final para la Paz.

De este modo, el artículo 2 al modificar temporalmente el artículo 19 de la Ley 387 de 1997, que inicialmente contempla cambios en la enajenación, adjudicación y titulación de tierras y, particularmente, determina que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas llevará un registro de predios rurales abandonados por los desplazados o en confinamiento, entre otros, estableciendo un procedimiento específico en materia de medidas de protección (RUPTA); no expone una relación o vinculación clara con el alcance de la decisión que resolvió sobre el decreto base, sino que más bien persigue responder a situaciones estructurales propias de una política pública agraria de largo aliento que se presentan de tiempo atrás en la región del Catatumbo, por lo que no son producto de las circunstancias que rodean la agravación del orden público y menos obedecen al

fortalecimiento de la fuerza pública y la atención humanitaria. Ello, incluso, aunque se estuviere frente a medidas que al tiempo pudieran contribuir a enfrentar la crisis humanitaria social (estructural – de urgencia)[102].

Por su parte, el artículo 5 al establecer que una vez adquirido un predio y mejoras se sanean automáticamente cualquier defecto en su titulación o tradición sin importar su origen o gravedad, resulta en contravía de la relación indispensable que debe guardar con la urgencia de atender la agravación de la situación humanitaria, al introducir más bien una transformación con vocación de permanencia en respuesta a una política de largo plazo sobre tierras. Por tal razón, la medida adoptada no está directamente relacionada con la crisis humanitaria derivada de los desplazamientos y confinamientos forzados.

Y respecto al artículo 6 que dispone suspender el estado registral de los predios rurales en las entidades territoriales, tampoco es factible predicar una vinculación necesaria con el restablecimiento del orden público y, principalmente, que se pretenda garantizar la seguridad y los derechos de los desplazados en la región con la oportunidad requerida. Es claro que el fundamento principal radica en instituir políticas de largo plazo y solucionar problemáticas recurrentes que no se relacionan directamente con los procesos de retorno y estabilización de las víctimas de desplazamiento forzado, todo lo cual encuentra alternativa inicial en el régimen jurídico vigente.

En suma, en términos generales era factible establecer que los artículos 2 (parcial), 5 y 6 , y con ello, los artículos 1 y 8, excedieron también los límites definidos en la Sentencia C-148 de 2025, al responder a problemáticas estructurales relacionadas con el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y la informalidad en su tenencia, que son propias de una política pública agraria como se había predicado de los artículos restantes, por lo que han debido tener la misma solución jurídica de inexecutable por consecuencia. Es viable afirmar que

responden a situaciones de fondo derivadas de la implementación del AFP y la garantía de acceso a la tierra acordada, lo cual tiene formas de solución a través de las vías ordinarias (senda del derecho), por lo que al estar soportada en causas estructurales no validadas constitucionalmente el remedio no podría darse con la implementación de medidas extraordinarias de carácter temporal propias de un estado de excepción.

De esta manera dejo sentado respetuosamente los argumentos que me llevaron a aclarar el voto en esta oportunidad. Fecha ut supra.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

[1] En autos del 5 y 21 de febrero, y del 7 y 20 de marzo, se decretaron pruebas adicionales.

[2] Vigencia prorrogada por noventa (90) días calendario, a partir del 24 de abril de 2025, según el artículo 2 del Decreto 467 de ese año.

[3] Ministerio de Agricultura de Colombia, UAEGRTD, UARIV, ARN, IGAC y la Superintendencia de Notariado y Registro.

[4] Defensoría del Pueblo.

[5] Universidad Libre.

[6] Abelardo de la Espriella, Harold Eduardo Sua Montaña, ANDI, Fundación para el Estado de Derecho y la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

[7] Ministerio de Transporte.

[8] Intervención de la Defensoría del Pueblo, p. 32.

[9] Intervención de la Universidad Libre, p. 20.

[10] Intervención de la Universidad Libre, p. 21.

[11] El 16 de junio de 2025, el magistrado sustanciador hizo una manifestación de transparencia relacionada con la intervención del señor Harold Sua Montaña.

[12] Se solicitó información a la Presidencia de la República, a la ARN, a la SAE, al Congreso de la República, a la UAEGRTD, al IGAC, al MADR y a la UARIV.

[13] Concepto del Procurador General de la Nación, p. 13.

[14] Ídem.

[15] Ídem.

[16] Concepto del Procurador General de la Nación, p. 21.

[17] Concepto del Procurador General de la Nación, p. 22.

[18] Ídem.

[19] Corte Constitucional, sentencia C-070 de 2009.

[20] Como ya indicó, la previsión normativa referida a los programas y procedimientos especiales para las personas que se reincorporen a la vida civil pretenden resolver problemáticas históricas cuya solución le corresponde al marco institucional ordinario, por lo que, a su respecto, se declarará la inexequibilidad por consecuencia.

[21] Si bien la responsabilidad de administrar el RUPTA está en cabeza de la UAEGRTD desde el año 2015, a raíz de la liquidación del INCODER (parágrafo 1º del artículo 28 del Decreto 2365 de 2015), la ruta colectiva desapareció tras la expedición del Decreto 2051 de 2016, conservando la UAEGRTD, las facultades necesarias para decidir, de oficio o a petición de parte, sobre su cancelación o levantamiento, según lo precisado por el Decreto 640 de 2020.

[22] En la página 7 de los considerados del Decreto 108 de 2025, se afirma que esta

normativa se explica, a partir de “la protección de la población reincorporada [lo que] implica la garantía de acceso y la seguridad sobre la tierra”.

[23] Corte Constitucional, auto 373 de 2016.

[24] Respuesta del Ministerio de Agricultura aportada el 12 de febrero de 2025, p. 27.

[25] Expediente digital RE 364, archivos RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-12 22-48-44).pdf, RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-03-02 10-03-11).pdf, , RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-12 19-01-25).pdf, RE0000364-Peticiones y Otros-(2025-02-27 15-54-24).pdf, RE0000364-Peticiones y Otros-(2025-02-27 16-00-10).pdf, RE0000364-Peticiones y Otros-(2025-02-27 16-09-09).pdf, RE0000364-Peticiones y Otros-(2025-02-27 16-11-21).pdf, RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-03-02 10-03-48).pdf, RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-03-02 10-04-57).pdf, RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-03-02 10-05-28).pdf, RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-03-05 09-14-31).pdf, RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-03-08 04-38-12).pdf, RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-03-08 04-39-41).pdf, RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-03-17 08-09-12).pdf,, y RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-03-17 08-08-40).pdf, entre otros.

[26] Ley 418 de 1997, artículo 51.

[27] Corte Constitucional, sentencia SU-020 de 2022.

[28] Ley 387 de 1997, artículo 17.

[29] Ley 387 de 1997, artículo 15.

[30] Ley 387 de 1997, artículo 18.

[32] Respuesta aportada por el Ministerio de Agricultura el 12 de febrero de 2022, p. 33.

[33] Respuesta aportada por el Ministerio de Agricultura el 12 de febrero de 2025, P. 52.

[34] Ídem.

[35] Intervención de la Superintendencia de Notariado y Registro, p. 17.

[36] Intervención de la Superintendencia de Notariado y Registro, p. 13.

[37] Intervención de la Superintendencia de Notariado y Registro, p. 17.

[38] En la respuesta aportada por el Ministerio de Agricultura el 12 de febrero de 2025, informó que, desde la declaratoria del estado de conmoción interior, se han registrado 258 nuevas solicitudes en el RUPTA y 8 en el RTDAF. Páginas 7, 110 y 111.

[39] Intervención aportada por el IGAC, p. 15.

[40] Ídem.

[41] Ver, entre otras, sentencia C-744 de 2015: “Se tratará de una cosa juzgada constitucional formal cuando (sic): ‘(...) cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es llevada posteriormente a su estudio...’, o, cuando se trata de una norma con texto normativo exactamente igual, es decir, formalmente igual. Este evento hace que ‘... no se pueda volver a revisar la decisión adoptada mediante fallo ejecutoriado...’.”.

[42] Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-499 de 2023: La cosa juzgada absoluta, cobra mayor relevancia cuando se trata de decisiones de inexecuibilidad, ya que en estos casos las normas analizadas y contrarias a la Carta Política son expulsadas del ordenamiento jurídico, evitándose que se puedan volver a presentar demandas de inconstitucionalidad sobre la misma o ser objeto de nueva discusión o debate. En esta línea, cuando la norma es declarada inexecutable, la cosa juzgada que recae sobre ese mismo texto normativo será siempre absoluta, por cuanto el retiro del ordenamiento jurídico se hace con independencia del cargo o los cargos que prosperaron.

[43] En este mismo sentido, Corte Constitucional, sentencia C-089 de 2020.

[44] Corte Constitucional, sentencia C-774 de 2001.

[45] Por lo demás, es claro que la actuación del Gobierno nacional, al expedir la norma censurada, se tradujo en un incumplimiento del inciso 2 del artículo 243 de la Constitución, ya mencionado, conforme con el cual: “Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”.

[46] Corte Constitucional, sentencia C-383 de 2023.

[47] Parámetro constitucional y estatutario desarrollado a su vez en los artículos 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991.

[48] Artículo 93. “Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno”.

[49] Artículo 214.2. “No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. Una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los estados de excepción y establecerá los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos, de conformidad con los tratados internacionales. Las medidas que se adopten deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos”.

[50] Corte Constitucional, sentencia C-070 de 2009.

[51] Corte Constitucional, sentencias C-802 de 2002 y C-176 de 2009.

[52] Constitución Política, artículo 214.1.

[53] Aunque la providencia anotada se dictó en el marco de un estado de emergencia económica, social y ecológica, en aquella ocasión se realizó una interpretación de los requisitos constitucionales y estatutarios previstos de modo general para los decretos de desarrollo de los estados de excepción, por lo que dicha sistematización y explicación de los juicios resulta aplicable al estado de conmoción interior.

[5 4]

<http://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/index.xhtml;jsessionid=5c0c860c87b4491fb66e73e41c19>

[55] Expediente digital, archivo Presentación Demanda-(2023-08-02 08-46-07).pdf.

[56] Corte Constitucional, sentencias C-186 y C-311 de 2020.

[57] Respuesta aportada por Presidencia de la República el 14 de marzo de 2025, p. 41.

[58] Respuesta aportada por el Ministerio de Agricultura el 12 de febrero de 2025, p. 11.

[60] Es el acto jurídico definitivo por medio del cual la administración otorga el derecho de dominio sobre un predio rural a un sujeto de ordenamiento, como resultado de surtir el procedimiento único. El procedimiento de asignación de derechos contemplado en el artículo 20 del Decreto Ley 902 de 2017, y desarrollado en la Resolución 20211000026976 del 3 de marzo de 2021, se ha dispuesto como uno de los mecanismos para promover el acceso a la tierra, priorizando a aquellas personas que presenten mayores condiciones de vulnerabilidad económica y social, y que por consiguiente hayan obtenido los mayores puntajes en el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) sin perjuicio de que se trate de zonas focalizadas o no focalizadas.

[61] Los programas de acceso a tierras del Decreto Ley 902 incluyen: adjudicación directa, subsidio integral de acceso a tierras, crédito especial de tierras.

[62] Decreto 108 de 2025, considerando 34.

[63] Decreto 108 de 2025, considerando 35.

[64] Decreto 108 de 2025, considerando 36.

[65] Decreto 62 de 2025, considerando 76.

[66] Decreto 62 de 2025, considerandos 77 y 78.

[67] Decreto 62 de 2025, considerandos 2, 30 al 44, y 75 al 81.

[68] Decreto 62 de 2025, considerandos 63, 65, 72, y 75 al 81.

[69] Decreto 62 de 2025, considerandos 48, 49, 50, 60, 63, y 72 al 78.

[70] Decreto 108 de 2025, considerando 35.

[71] El artículo 19 de la Ley 387 de 1997 original, antes de la modificación introducida por el artículo 2 del Decreto 108 de 2025, establecía: “Artículo 19. De las Instituciones. (...) Las instituciones con responsabilidad en la Atención Integral de la Población Desplazada deberán adoptar, entre otras, las siguientes medidas: (...) El INCORA llevará un registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia e informará a las autoridades competentes para que procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes, cuando tal acción se adelante contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos”.

[72] Decreto 2365 de 2015, “Artículo 28. Sistemas de información. (...) Parágrafo 1. El Sistema de Información RUPTA será trasladado, para efectos de su administración, a la Unidad Administrativa Especial para Gestión y Restitución de Tierras Despojadas. La transferencia se efectuará en los términos previstos en el presente artículo y mediante acta con el contenido arriba dispuesto. (...)”.

[73] Decreto 1071 de 2015, “Artículo 2.15.6.1.6. Inclusión y cancelación oficiosa. La entidad administradora del RUPTA de oficio, podrá inscribir o cancelar las medidas de protección, cuando se reúna alguno de los siguientes presupuestos: (...) 1. Para inclusiones, cuando se identifiquen, a través de fuentes oficiales, hechos de desplazamiento forzado masivo a causa de la violencia. (...)”.

[74] Decreto 1071 de 2015, “Artículo 2.15.6.2.1. Requisitos de las solicitudes de inscripción a petición de parte. Las solicitudes de inscripción en el RUPTA deberán reunir los siguientes requisitos: // 1. Ser presentadas dentro de los dos (2) años siguientes al hecho victimizante, salvo fuerza mayor o caso fortuito, conforme a lo descrito en el artículo 84 de la Ley 1955 de 2019. // 2. Identificación de la persona que solicita la inscripción en el RUPTA. // 3. La acreditación sumaria de la relación jurídica de propiedad, posesión u ocupación del predio sobre el cual se solicita la inscripción. // 4. Narrar las circunstancias de modo, tiempo y lugar del hecho victimizante, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 387 de 1997 y el artículo 60 de la Ley 1448 de 2011. // 5. Acompañarse de prueba sumaria que acredite la identificación registral o catastral del inmueble, en los eventos en que el solicitante tenga

acceso a esa información, y en todos los casos, informar la localización del predio, con indicación de departamento, municipio, corregimiento, vereda y dirección o nombre del predio. // Parágrafo. La entidad administradora del RUPTA verificará la información pertinente de que trata el presente artículo a través de los medios tecnológicos disponibles de consulta virtual o flujos de información electrónica, siempre que esta se encuentre disponible por estos medios”.

[75] Ley 1448 de 2011, artículo 62A.

[76] Ley 1448 de 2011, artículo 13.

[77] Decreto 640 de 2020, “Artículo 2.15.6.1.1. Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA). El Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA) es un instrumento que les permite a las personas víctimas de desplazamiento forzado a causa de la violencia, quienes se entenderán para efectos de este Decreto como beneficiarios, obtener, a través de una medida administrativa la protección de las relaciones de propiedad, posesión u ocupación sobre inmuebles, que hayan dejado abandonados. En el RUPTA se inscribirá al solicitante y su relación jurídica con el predio objeto de la medida. // Respecto a los propietarios, la inscripción en el RUPTA tiene como finalidad impedir el registro de actos que impliquen la transferencia del derecho de dominio de los inmuebles rurales y urbanos. // En relación con los poseedores, y ocupantes de baldíos también podrán inscribir la medida de protección en el RUPTA, en cuyo caso el efecto será preventivo y publicitario, de modo que se constituya en un medio de prueba en el marco de procedimientos administrativos y procesos judiciales sobre la afectación de la sana posesión u ocupación del predio, con motivo de hechos victimizantes de desplazamiento forzado. // En el caso de ocupantes de baldíos, adicionalmente se comunicará a la Agencia Nacional de Tierras o a la entidad que haga sus veces, para que la tenga como insumo y adelante los trámites de su competencia, según lo previsto en la Ley 160 de 1994, sus normas reglamentarias y en los Decretos Ley 2363 de 2015 y 902 de 2017 o las normas que los modifiquen o sustituyan”.

[78] Decreto 62 de 2025, considerando 77.

[79] Intervención de la Superintendencia de Notariado y Registro, p. 17.

[80] Decreto 108 de 2025, considerandos 11, 38 y 39.

[81] Decreto 108 de 2025, considerando 44.

[82] Decreto 62 de 2025, considerando 76.

[83] Decreto 62 de 2025, considerandos 77 y 78.

[84] Corte Constitucional, sentencia T-356 de 2018.

[85] Decreto 108 de 2025, considerando 35.

[86] De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 372 de la Ley 2204 de 2023, los artículos de la Ley 1955 de 2019 que no hayan sido expresamente derogados por ese artículo o por otras leyes, continúan vigentes hasta que una norma posterior los derogue o modifique.

[87] Si bien el artículo 3 del Decreto 108 de 2025 dispuso que las autoridades administrativas competentes debían reglamentar el procedimiento para la disposición de inmuebles en el marco de la conmoción interior, dentro de los diez (10) días calendario siguientes a la entrada en vigencia del decreto en cita, la resolución que al efecto fue aportada por el Ministerio de Agricultura no contiene dicha reglamentación, pues se refiere al plan de seguridad campesina para el Catatumbo y no responde a la necesidad de regular la disposición de inmuebles para “la estabilización y sostenibilidad en el retorno de las comunidades afectadas por la grave perturbación del orden público, y para facilitar la reincorporación a la vida civil de los excombatientes”. La resolución aportada al expediente es la número 202510300332286 del 27 de febrero de 2025, “por medio de la cual se adopta el plan seguridad campesina para Catatumbo, línea de intervención formalización y se incorporan las medidas excepcionales referentes a la adjudicación y formalización de predios en áreas afectadas con cultivos de uso ilícito, y se dictan otras disposiciones”.

[88] Ley 1523 de 2012, artículo 75.

[89] Expediente digital RE 364, archivo RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-12 22-48-44).pdf , RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-03-05 09-14-31).pdf, RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-03-17 06-48-13).pdf y Archivo

RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-03-14 16-14-23).pdf, RE0000364-Peticiones y Otros-(2025-02-18 08-53-55).pdf, RE0000364-Peticiones y Otros-(2025-02-19 09-59-37).pdf, RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-26 20-24-26).pdf y E0000364-Peticiones y Otros-(2025-02-28 09-54-15).pdf.

[90] Expediente digital RE 364, archivos RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-12 22-48-44).pdf, RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-03-02 10-03-11).pdf, , RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-12 19-01-25).pdf, RE0000364-Peticiones y Otros-(2025-02-27 15-54-24).pdf, RE0000364-Peticiones y Otros-(2025-02-27 16-00-10).pdf, RE0000364-Peticiones y Otros-(2025-02-27 16-09-09).pdf, RE0000364-Peticiones y Otros-(2025-02-27 16-11-21).pdf, RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-03-02 10-03-48).pdf, RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-03-02 10-04-57).pdf, RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-03-02 10-05-28).pdf, RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-03-05 09-14-31).pdf, RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-03-08 04-38-12).pdf, RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-03-08 04-39-41).pdf, RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-03-17 08-09-12).pdf,, y RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-03-17 08-08-40).pdf, entre otros.

[91] En la Circular 036 del 30 de enero de 2025 de la Superintendencia de Notariado y Registro, se impartieron las siguientes directrices: (i) abstenerse de realizar inscripciones en el folio de matrícula inmobiliaria de aquellos predios rurales que se encuentren dentro del territorio de los municipios de Ocaña, Abrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, y La Gabarra del Departamento de Norte de Santander, y los municipios de Río de Oro y González del Departamento del Cesar, de aquellos negocios jurídicos dónde no intervenga una entidad pública del orden nacional; (ii) abstenerse de inscribir cualquier acto administrativo, incluyendo, pero sin limitarse, a aquellos que actualizan linderos, rectifican áreas por imprecisa determinación y de rectificación de linderos por acuerdo; y, (iii) cuando a la Oficina de Registro, llegue alguna solicitud de registro sobre algún Folio de Matrícula que se encuentre dentro de los

municipios ya señalados, deberá informar de esta situación a la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, para que esta dependencia solicite a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas el concepto favorable, de que trata el parágrafo del artículo 6 del Decreto 0108 de 2025.

[92] Solicitó a los notarios del país: “ABSTENERSE durante el periodo en que se encuentre vigente el estado de conmoción interior, e incluso bajo insistencia del interesado, de autorizar cualquier escritura pública que se pretenda realizar respecto de predios registrados como abandonados por razones de orden público, en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA). Constituyen una excepción a esta abstención “los procesos de formalización predial, asignación o reconocimiento de derechos, o acceso a tierras en los casos en los cuales el interesado sea el mismo beneficiario de la medida de protección, su compañero/a permanente, cónyuge o alguno de sus legitimados, en los términos del artículo 81 de la Ley 1448 de 2011”. Así las cosas, es obligación de los notarios del país verificar en el RUPTA, previo a la autorización de cualquier escritura pública de transferencia de dominio de bienes inmuebles, que el predio no se encuentre dentro de aquellos predios registrados como abandonados. Lo anterior, toda vez que, de conformidad con lo dispuesto por la norma, cualquier escritura pública que verse sobre dichos predios, serán absolutamente nulas por objeto ilícito”.

[93] Expediente digital RE 364, archivo RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-12 10-54-47).pdf , el archivo RE0000364-Peticiones y Otros-(2025-02-27 16-17-28).pdf, el archivo RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-28 16-29-19).pdf, y RE0000364-Peticiones y Otros-(2025-02-27 16-19-31).pdf

[94] Expediente digital RE 364, archivo RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-14 05-01-21).pdf y archivo RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-03-04 03-24-15).pdf

[95] Expediente digital RE 364, archivo RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-12 05-26-13).pdf. , RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-03-31 04-38-54).pdf , y el archivo RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-12 05-27-37).xlsx

[96] Expediente digital RE-364, archivos RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho) -(2025-02-14 05-06-42).pdf

[97] Expediente digital RE-364, archivos RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho) -(2025-02-14 05-09-18).pdf entre otros.

[98] Expediente digital RE 364 archivo RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-03-06 09-33-36).pdf,, RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-28 16-41-43).pdf, RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-28 16-42-16).pdf, RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-28 16-44-34).pdf, RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-02-28 16-45-05).pdf, RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-03-06 02-23-26).pdf y archivo RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-03-06 09-34-10).pdf

[99]Expediente digital RE-364 archivo RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho) -(2025-03-06 09-34-10).pdf

[100] Expediente digital RE 364 archivo RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-03-28 11-50-26).pdf , RE0000364-Pruebas del Expediente (Recepción y Paso al Despacho)-(2025-03-28 11-51-08).pdf y archivo RE0000364-Peticiones y Otros-(2025-03-26 10-16-01).pdf..

[101] Sobre la expresión “diferentes a la entidad pública adquirente” se declaró estarse a lo resuelto en la Sentencia C-410 de 2015.

[102] En la Sentencia C-420 de 2020 se validó constitucionalmente la posibilidad de que una medida de excepción atienda a la vez las dimensiones extraordinaria y estructural de un mismo problema, cuando la solución para atender la coyuntura aporta al mismo tiempo una respuesta definitiva.

[103] Sentencia C-464 de 2023.

This version of Total Doc Converter is unregistered.