

Expedientes D-15470 y D-15481 AC.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

Sentencia C-328 de 2024

Expediente: D-15481.

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

Demandante: Humberto Sierra Porto.

Magistrada Sustanciadora:

Natalia Ángel Cabo.

Bogotá, D. C. ocho (8) de agosto de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA.

Síntesis de la decisión

La Corte Constitucional analizó una demanda de inconstitucionalidad en contra del numeral 6 (parcial) y del párrafo 3 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, “[p]or el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’”. El accionante solicitó a la Corte Constitucional declarar la inexequibilidad de las disposiciones acusadas por la vulneración de los principios de publicidad y de unidad de materia, de los derechos de

acceso a la administración de justicia, a la tutela judicial efectiva y a la propiedad privada, al igual que del principio de progresividad y de la prohibición de regresividad.

Tras reiterar su jurisprudencia sobre la cosa juzgada constitucional, la Sala destacó que, en la sentencia C-294 de 2024, la Corte declaró la inexecutable del numeral 6 y del párrafo 3 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023. Por lo tanto, tras confirmar que se produjo el fenómeno de la cosa juzgada formal y absoluta y que las normas acusadas en esta ocasión fueron expulsadas del ordenamiento jurídico, la Sala decidió estarse a lo resuelto en dicha providencia.

## I. I) ANTECEDENTES

1. 1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, Iris Lizzette Buitrago Almanza y Humberto Sierra Porto presentaron, de manera independiente, demandas de inconstitucionalidad en contra del numeral 6 parcial y el párrafo 3 del artículo 61 parcial de la Ley 2294 de 2023.

2. El ciudadano Sierra Porto (expediente D-15481) demandó el numeral sexto parcial y el párrafo tercero del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, por resultar contrarios a diversos principios y derechos constitucionales. En concreto, el ciudadano presentó cinco cargos de inconstitucionalidad. El primero, la violación del principio de publicidad del trámite legislativo. El segundo, la violación del principio de unidad de materia. El tercero, la violación del derecho de acceso a la administración de justicia, a la tutela judicial efectiva y a la propiedad privada. El cuarto, la violación de la prohibición de regresividad de los derechos económicos, sociales y culturales. El cargo quinto, la violación del derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas, las comunidades negras, y las comunidades ROM y palenqueras.

3. Por su parte, la señora Buitrago Almanza (expediente D-15470) demandó los incisos 1, 2, 3 y 6 del numeral sexto, así como el párrafo tercero del artículo 61, por ser contrarios a los artículos 150.3, 339 y 342 de la Constitución y de la Ley 152 de 1994. La ciudadana presentó dos cargos de inconstitucionalidad. El primero, propuso el desconocimiento del contenido del Plan Nacional de Desarrollo (en adelante PND). El segundo, planteó un exceso en el ejercicio de la competencia del Congreso de la República para la aprobación del PND.

4. En auto del 8 de septiembre de 2023, la magistrada sustanciadora decidió inadmitir los

cargos de inconstitucionalidad formulados por los ciudadanos Sierra Porto y Buitrago Almanza en el marco de los expedientes D-15470 y D-15481. En consecuencia, les otorgó a los demandantes el término de tres días para subsanar las falencias identificadas en el auto de inadmisión.

5. Tras la presentación de escritos de corrección en los dos expedientes, en auto del 2 de octubre de 2023 la magistrada sustanciadora examinó los argumentos de subsanación presentados por los demandantes y decidió:

6. Primero, rechazar los cargos de inconstitucionalidad formulados por la ciudadana Buitrago Almanza en el marco del expediente D-15470. Sobre esta decisión la magistrada otorgó el término de tres días a la demandante para la formulación del recurso de súplica.

7. Segundo, en relación con el expediente D-15481 decidió admitir los siguientes cargos formulados por el ciudadano Sierra Porto en contra del numeral sexto parcial, y del párrafo tercero del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 “[p]or el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’”: (i) el cargo que planteó la violación del principio de publicidad del trámite legislativo; (ii) el cargo que cuestionó la violación del principio de unidad de materia; (iii) el cargo que planteó la violación del derecho de acceso a la administración de justicia, a la tutela judicial efectiva y a la propiedad privada en relación con los sujetos que no hicieron parte del procedimiento único previsto en el Decreto Ley 902 de 2017; y (iv) el cargo por la violación de la prohibición de regresividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

8. Tercero, en relación con el expediente D-15481 la magistrada decidió rechazar el cargo que planteó la violación del derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas, las comunidades negras, y las comunidades ROM y palenqueras, así como el cargo que planteó la violación del derecho de acceso a la administración de justicia, a la tutela judicial efectiva y a la propiedad privada en relación con los sujetos que sí hicieron parte del procedimiento único previsto en el Decreto Ley 902 de 2017. Sobre esta decisión, otorgó el término de tres días para la formulación del recurso de súplica.

9. Cuarto, en atención a los cargos admitidos en el expediente D-15481 la magistrada sustanciadora ordenó la práctica de pruebas, particularmente dispuso oficiar a los secretarios generales de Cámara y Senado del Congreso de la República para que remitieran informes,

documentos y constancias relacionadas con el trámite de aprobación de la Ley 2294 de 2023. Asimismo, dispuso que una vez recaudadas las pruebas correspondientes y en caso de que el término para interponer el recurso de súplica venciera en silencio o una vez se hubiere dado trámite a este recurso, se siguiera adelante con el trámite de los cargos admitidos, particularmente: (i) la comunicación del inicio del proceso al presidente de la República y al presidente del Congreso; (ii) el traslado a la Procuradora General de la Nación para que rinda el concepto correspondiente; (iii) la fijación en lista de la norma acusada para garantizar las intervenciones ciudadanas y (iv) la invitación a participar en el trámite constitucional a varias instituciones estatales y académicas para defender o atacar la constitucionalidad de la disposición demandada.

10. Los demandantes Iris Lizzette Buitrago Almanza y Humberto Sierra Porto presentaron, de forma independiente, recursos de súplica en contra de las decisiones de rechazo del auto de 2 de octubre de 2023.

11. En auto 2756 de 2 de noviembre de 2023, la Sala Plena de la Corte Constitucional decidió rechazar el recurso de súplica formulado por la ciudadana Buitrago Almanza en el marco del expediente D-15470 y negar el recurso formulado por el actor Sierra Porto en el expediente D-15481. En consecuencia, dispuso confirmar el auto de 2 de octubre de 2023.

12. El 6 de diciembre de 2023, la Secretaría de la Corte Constitucional remitió comunicaciones a los secretarios generales del Senado de la República y la Cámara de Representantes para que enviaran al despacho sustanciador las gacetas en las que obraban algunas de las actuaciones del trámite legislativo.

13. El 19 de diciembre de 2023, el secretario general del Senado remitió algunas de las gacetas correspondientes al trámite legislativo. Vencido el término otorgado en el auto del 2 de octubre de 2023, no se recibió respuesta por parte del secretario general de la Cámara de Representantes y tampoco se había recibido toda la información requerida del Senado de la República. Por lo tanto, en auto de 17 de enero de 2024 efectuó un nuevo requerimiento probatorio.

14. El 6 de febrero de 2024, la magistrada sustanciadora calificó las pruebas recaudadas en relación con el desarrollo del trámite legislativo de la Ley 2294 de 2023. En concreto, consideró que si bien los señores secretarios generales del Senado y de la Cámara de

Representantes no remitieron todo el material probatorio solicitado procedía continuar con el trámite de constitucionalidad en atención a: (i) los principios de celeridad y economía procesal; (ii) la facultad con la que cuenta esta corporación para la evaluación del trámite legislativo a través de diferentes medios; y (iii) debido a que obran en el expediente elementos del trámite legislativo que permiten la participación efectiva de los intervinientes.

15. En cumplimiento de la orden emitida en auto de 6 de febrero de 2024, se comunicó el inicio del proceso al presidente de la República y al presidente del Congreso, se corrió traslado a la procuradora general de la Nación para que rindiera el concepto correspondiente, se ordenó fijar en lista la norma acusada para garantizar las intervenciones ciudadanas y se invitó a participar en el trámite constitucional a varias instituciones estatales y académicas para defender o atacar la constitucionalidad de la disposición demandada.

16. Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, la Corte procede a resolver sobre los cargos admitidos en relación con el expediente D-15481.

#### ) TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

17. A continuación, se transcribe la norma demandada y se subrayan los apartes acusados en los cargos admitidos:

“LEY 2294 DE 2023

(mayo 19)

#### PODER PÚBLICO – RAMA LEGISLATIVA

Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

ARTÍCULO 61. MECANISMOS PARA FACILITAR Y DINAMIZAR LOS PROCESOS DE COMPRA DE TIERRAS POR OFERTA VOLUNTARIA. En el marco del procedimiento de compra por oferta

voluntaria de tierras, que se destinarán al fondo de tierras a cargo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), podrán adelantarse las siguientes medidas:

(...)

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

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

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

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

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

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

acá contenidas.

(...)

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

#### ) LA DEMANDA

18. El ciudadano Humberto Sierra Porto presentó demanda de inconstitucionalidad en contra del numeral 6º (parcial) y el párrafo 3º del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023. Por medio del auto del 2 de octubre del 2023, la magistrada sustanciadora admitió los siguientes cuatro cargos de inconstitucionalidad.

19. En el cargo primero, el actor planteó la violación del principio de publicidad que rige el trámite legislativo (Artículos 157 y 160 de la Constitución Política y Ley 5ª de 1992). A juicio del accionante, en el trámite de aprobación del numeral 6 parcial y del párrafo 3 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 se desconoció el principio de publicidad que rige el procedimiento legislativo y que debe analizarse de forma más estricta cuando se trata de la ley aprobatoria del PND, pues en la plenaria del Senado que se realizó el 2 de mayo de 2023 se votó el artículo acusado, el cual fue modificado por una proposición que no se dio a conocer a los congresistas.

20. El demandante explicó que en la sesión mencionada el presidente del Senado sometió a votación el entonces artículo 55, luego de señalar que se había presentado una proposición avalada por el Gobierno sin leer, explicar o dar a conocer su contenido por un medio efectivo, a pesar de los cambios sustanciales que dicha proposición ocasionó con respecto al alcance del artículo previamente aprobado. Para evidenciar la modificación y el vicio correspondiente a la falta de publicidad, el actor transcribió: (i) la disposición publicada en la ponencia para segundo debate en Senado; (ii) la proposición presentada; (iii) la presentación de la ponencia efectuada por el presidente del Senado de la República en la sesión del 2 de mayo de 2023; y (iv) el artículo aprobado en la sesión plenaria de dicha cámara.

21. A partir de los elementos en mención, el actor indicó que el artículo inicialmente presentado y estudiado en el marco de la plenaria del Senado de la República fue diferente al que fue puesto a votación, sin que existiera claridad sobre ello ni sobre el nuevo contenido del articulado. Para el accionante, esta circunstancia transgrede el principio de publicidad que rige el procedimiento legislativo porque, si bien en el tenor literal de los artículos 157 y 160 superiores y de la Ley 5ª de 1992 no se establece la obligación de efectuar una lectura integral de las proposiciones, lo cierto es que la jurisprudencia constitucional, particularmente la sentencia C-481 de 2019, exige que el debate legislativo se sustente en el conocimiento previo, integral y real del objeto del debate, esto es, tanto del proyecto como de las proposiciones. Así, el demandante citó apartes de esa decisión en la que se indicó, entre otras cosas, que:

“(...) el debate solo puede existir cuando los congresistas conocen el objeto del mismo. Dicho conocimiento debe ser completo y no parcial, pues es claro que a los congresistas les está vedado discutir y votar un texto indeterminado o desconocido parcialmente, lo que supone haber tenido acceso al tenor literal de las disposiciones que se someten a su consideración y aprobación.”

22. A partir de lo anterior, el ciudadano expuso que en relación con el numeral 6 (parcial) y el párrafo 3 del artículo 61 se aprobó una proposición que no fue conocida de manera previa, real y completa por parte de los congresistas, pues la publicidad de la proposición votada se materializó a través de una referencia oral, parcial e insuficiente por parte del presidente del Senado en la que aludió muy brevemente al contenido de la proposición y en la que omitió aspectos trascendentales de la misma. Adicionalmente, el actor señaló que, aunque la proposición estaba publicada en la página web del Senado, dicha publicación no fue informada a los congresistas para que pudieran conocer el alcance de la proposición y, en esta misma línea, agregó que solo ante circunstancias excepcionales, como sucedió con la pandemia generada por el Covid-19, la jurisprudencia ha matizado el deber de conocimiento de las proposiciones y de la información sobre su publicación en la página web. Estas circunstancias excepcionales, a su juicio, no concurren en el presente asunto.

23. Así, con fundamento en lo expuesto, el ciudadano Sierra Porto planteó que el numeral 6 (parcial) y el párrafo 3 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 son inconstitucionales porque en el trámite de aprobación se incurrió en un vicio insubsanable, debido a que la

proposición que modificaba el texto sometido a debate y aprobación no se dio a conocer, de manera integral, durante el trámite ante la plenaria del Senado de la República.

24. En el cargo segundo, el demandante planteó la violación del principio de unidad de materia (artículo 158 de la Carta Política). En este cuestionamiento, el actor argumentó la falta de conexidad de las derogatorias establecidas por el numeral 6 (parcial) y el parágrafo demandado con los objetivos generales y metas establecidos en la Ley 2294 de 2023.

25. Para sustentar el cargo, el demandante hizo referencia a los objetivos generales del PND; a la integración al PND del documento Bases del PND junto con sus anexos; a los cinco ejes de transformación que propone el PND. Luego, indicó que en estas disposiciones no hay alguna alusión a la necesidad de modificar el Procedimiento Único para implementar los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural regulado en el Decreto Ley 902 de 2017 (en adelante PUO) ni en relación con la necesidad de suprimir la reserva judicial en relación con los procesos de deslinde, revocatoria de la titularidad de baldíos o la extinción de dominio de predios rurales.

26. Adicionalmente, el actor destacó que en las Bases del PND 2022-2026, aparece la expresión “extinción del dominio” en tres partes, de las cuales dos referencias están relacionadas con la Sociedad de Activos Especiales (p. 90 y 93) y la tercera alude a los procesos de restitución de tierras (p. 248). En ese mismo sentido, el actor aludió a otros elementos del documento Bases del PND 2022-2026 en los que: (i) se indica que los bajos niveles de formalización de la tenencia de la tierra y el letargo en la restitución son una barrera para alcanzar la paz y superar los conflictos sociales; (ii) se destaca la relevancia del orden territorial para controlar la expansión indiscriminada de la frontera agrícola, la colonización de baldíos y la apropiación ilegal de tierras; y (iii) se presentan los datos de los rezagos de implementación en los nueve pilares que conforman el punto 1 de la Reforma Rural Integral .

27. A partir de los elementos descritos, el ciudadano señaló que en el documento Bases del PND 2022-2026 tampoco hay una referencia a la necesidad de utilizar el proceso de extinción de dominio para adquirir tierras; a la relación entre la ejecución de la Reforma Rural Integral y la supresión de la reserva judicial en materia de extinción del dominio prevista por el Decreto Ley 902 de 2017 ni se plantea alguna referencia a la fase judicial de los

procedimientos relacionados con la clarificación de la propiedad, el deslinde y recuperación de baldíos, la extinción judicial del dominio sobre tierras incultas y caducidad administrativa, la condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos. De manera que, no hay una relación directa entre los objetivos y metas establecidos en el PND y la disposición acusada.

28. Por lo anterior, el actor planteó que el numeral 6 (parcial) y el parágrafo 3 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 violan el principio de unidad de materia, debido a que la derogatoria de la fase judicial del PUO para los procesos previstos en los numerales 4, 5 y 7 del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017 no tiene conexidad con los objetivos y metas establecidos en la Parte General de dicha ley.

29. En el cargo tercero, el demandante planteó que las disposiciones acusadas incurrieron en la violación del derecho de acceso a la administración de justicia, a la tutela judicial efectiva y a la propiedad privada (artículos 58 y 229 de la Constitución, 8, 21 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en adelante CADH).

30. De forma inicial, el accionante explicó el alcance de las disposiciones acusadas. Para el efecto, señaló que el Decreto Ley 902 de 2017 reguló el PUO, compuesto por una fase administrativa y una judicial, y a través del que se tramitaban, entre otros, los procesos previstos en los numerales 4, 5 y 7 del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017 y que corresponden a:

i. (i) La clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994.

( ) La extinción judicial del dominio sobre tierras incultas de que trata la Ley 160 de 1994.

( ) La caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos.

31. De manera que, sobre estos tipos de procesos se agotaban dos etapas, que fueron explicadas por el demandante a partir de las consideraciones de la sentencia C-073 de 2018. Así, en el PUO se surte una primera fase administrativa, la cual consta de tres etapas y que

corresponden a la fase preliminar, la de exposición de resultados y la de decisiones y cierre administrativo. Una vez concluida la fase administrativa, el acto administrativo de cierre disponía la presentación de la demanda ante el juez competente. Luego, la fase judicial se adelantaba bajo las reglas del proceso verbal sumario y culminaba con la sentencia proferida por la autoridad judicial. De manera que, era la decisión judicial la que constituía el título traslativo de dominio o el acto que definía la situación jurídica del bien, de donde se derivaba una garantía de reserva judicial para la definición de los asuntos sometidos a ese proceso.

32. Sin embargo, como consecuencia de las disposiciones acusadas, la definición de los asuntos indicados en los numerales 4, 5 y 7 del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017 sólo contarán con la fase administrativa. Por lo tanto, la Agencia Nacional de Tierras mediante acto administrativo tomará la decisión de fondo que corresponda. En firme dicho acto administrativo, la ANT procederá a su radicación en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos con el fin de que se realice el respectivo registro en el folio de matrícula inmobiliaria y los particulares que aduzcan tener derechos reales sobre los predios sometidos a los asuntos indicados solo podrán ejercer la acción de nulidad agraria de que trata el artículo 39 del Decreto 902 de 2017.

33. Adicionalmente, el actor destacó que la disposición acusada remite al artículo 39 del Decreto Ley 902 de 2017 que, a su vez, limita la interposición de la acción de nulidad agraria a los particulares que hicieron parte del PUO. De manera que, en relación con los particulares que no hicieron parte del PUO, una autoridad administrativa definirá aspectos trascendentales de la propiedad y sin ningún control judicial, pues estos sujetos no podrán iniciar la acción de nulidad agraria.

34. Para el demandante, la definición de los asuntos relacionados con la clarificación de la propiedad y los otros procesos enunciados en los numerales 4, 5 y 7 a través de decisiones administrativas y sin la garantía de la reserva judicial constituye una violación del derecho de acceso a la administración de justicia, el derecho a un recurso judicial efectivo y el derecho de propiedad de aquellos particulares que no fueron parte del PUO y que no cuentan con una acción para demandar el acto administrativo definitivo expedido por la ANT. En ese sentido, el ciudadano agregó que si bien la medida de eliminación de la reserva judicial puede contribuir a una mayor celeridad en los procesos de ordenamiento territorial, genera que mediante procesos administrativos se afecten derechos de propiedad y relaciones con la

tierra, por ejemplo con baldíos. A juicio del demandante, esa situación supone una afectación intensa y desproporcionada del derecho de propiedad, del acceso a la administración de justicia y de un recurso judicial efectivo, con impacto en sujetos de especial protección constitucional como los campesinos.

35. En el cargo cuarto, el actor planteó la violación del principio de progresividad y la prohibición de regresividad (artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, en adelante PIDESC; artículo 1 del Protocolo Adicional a la CADH, en adelante Protocolo de San Salvador y artículo 26 de la CADH). El demandante señaló que la eliminación de la fase judicial para algunos procesos constituye una medida regresiva en relación con la protección del derecho a la propiedad privada, pues reduce un estándar de protección que estaba previsto en el Decreto Ley 902 de 2017, el cual establecía una reserva judicial en relación con la afectación de la propiedad privada en el marco de los procesos de ordenamiento territorial. El actor agregó que este retroceso no supera un test de regresividad.

## ) INTERVENCIONES

36. Dentro del término de fijación en lista y en el marco de los artículos 7, 11 y 13 del Decreto 2067 de 1991 se recibieron cuatro intervenciones ciudadanas y siete conceptos de entidades públicas y organizaciones privadas invitadas. A continuación, se identificarán los conceptos e intervenciones en el orden en que fueron presentadas.

## INTERVINIENTE

## SOLICITUD

1.

Andrés Felipe Cano Sterling, Laura Inés Toro Hernández y Catalina Arce Cano

## EXEQUIBILIDAD

2.

Agencia de Defensa Jurídica del Estado y Departamento Nacional de Planeación

EXEQUIBILIDAD

3.

Harold Sua Montaña

INEXEQUIBILIDAD (segundo cargo)

4.

CAMACOL

INEXEQUIBILIDAD (Cuatro cargos)

5.

Nicole Sofía Salamanca Parra

INEXEQUIBILIDAD (Cuatro cargos)

6.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

EXEQUIBILIDAD

7.

Leidy Angélica Ramírez Primiciero

INEXEQUIBILIDAD

8.

Clínica de Acciones y Litigio de Interés Público (CALIP) de la Universidad Javeriana

INEXEQUIBILIDAD (tercer cargo)

9.

INEXEQUIBILIDAD (cargos primero y segundo)

10.

Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre de Bogotá

EXEQUIBILIDAD (cargos tercero y cuarto)

11.

Presidencia de la República

INHIBICIÓN

EXEQUIBILIDAD (cuatro cargos)

1. %1.1. Andrés Felipe Cano Sterling, Laura Inés Toro Hernández y Catalina Arce Cano

37. Los ciudadanos solicitaron a la Corte declarar la exequibilidad de la disposición acusada. En el escrito, los intervinientes plantearon que la Ley del PND no está supeditada a disposiciones de rango legal como el Decreto Ley 902 de 2017 y que en atención al carácter multitemático del PND, la ley que lo aprueba puede modificar aquellas disposiciones legales que se consideren pertinentes para el cumplimiento de los objetivos y finalidades del PND. En consecuencia, la Ley 2294 de 2023 podía modificar aspectos del PUO regulado en el Decreto Ley 902 de 2017.

38. De otra parte, los ciudadanos indicaron que el análisis efectuado en la demanda no es pertinente ni suficiente, pues: (i) cuestiona la eliminación de la intervención judicial a pesar de que la disposición acusada establece la procedencia de la acción de nulidad agraria; (ii) hace referencia a algunos apartes del documento Bases del PND relacionados con la disposición acusada y luego concluye que el artículo 61 demandado contradice las Bases del PND por la supuesta eliminación de la intervención judicial, a partir de una lectura de la norma que para los intervinientes es subjetiva y desconoce su tenor literal. Finalmente, los

ciudadanos señalan que en el marco del control abstracto de constitucionalidad no proceden evaluaciones de eficiencia ni la determinación del mejor diseño procesal como lo plantea el demandante.

### 3.2. Harold Sua Montaña

39. El ciudadano, de forma inicial, hizo referencia a las intervenciones que ha presentado en otros procesos que se adelantan ante esta corporación y luego precisó que la calidad de conjuez del demandante Humberto Sierra Porto afecta la imparcialidad en la decisión que debe ser adoptada por la Corte Constitucional.

40. Luego, en relación con los cargos de inconstitucionalidad, el interviniente indicó que no se violó el principio de publicidad, debido a que el artículo 61 proviene de proposiciones a los artículos 5 y 55 avaladas en el informe de ponencia publicado el 26 de abril de 2023. Sobre dicho informe, la presidencia del Senado explicó sucintamente, en atención a la solicitud del senador Fabián Díaz, las proposiciones avaladas. Adicionalmente, el ciudadano destacó que ningún congresista solicitó moción de orden por falta de discusión previa cuando se acogió la solicitud del senador Carlos Abraham Jiménez de votar primero dichas proposiciones en vez de las no avaladas. Por lo tanto, a partir de este procedimiento está satisfecho el principio de publicidad.

41. Finalmente, el interviniente indicó que la disposición acusada viola el principio de unidad de materia, debido a que prevé una modificación permanente a un procedimiento, el cual excede la vigencia temporal del PND. Igualmente, indicó que la disposición acusada no guarda una relación con la temática del eje transversal del PND 2022-2026 en el que se ubica la norma y que corresponde al ordenamiento del territorio alrededor del agua.

### 3.3. Agencia de Defensa Jurídica del Estado y Departamento Nacional de Planeación

42. La Agencia de Defensa Jurídica del Estado y el Departamento Nacional de Planeación presentaron intervención conjunta en la que solicitaron que se declare la exequibilidad del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023.

43. En relación con el cargo primero, que planteó la violación del principio de publicidad, las entidades indicaron que la proposición avalada en el debate ante la plenaria del Senado de la

República fue conocida por los congresistas a través de la explicación por parte del presidente del Senado, la exposición de la ministra de agricultura y desarrollo rural, y la publicación en la página web del Senado de la República.

44. Con respecto al conocimiento efectivo que tuvieron los congresistas sobre la proposición aprobada las entidades destacaron varios aspectos puntuales del trámite surtido ante la plenaria del Senado de la República relacionados con la forma en la que se votaron los artículos que incluían las proposiciones avaladas por el Gobierno nacional, entre los cuales se incluía el entonces artículo 61 de la Ley 2294 de 2023; la explicación de las proposiciones correspondientes y la intervención que hizo la ministra de agricultura el 3 de mayo ante la plenaria del Senado, en la que esa funcionaria se refirió sobre la necesidad de eliminar la etapa judicial en los procedimientos agrarios.

45. Así, a partir de las circunstancias descritas, las entidades intervinientes indicaron que se cumplió el principio de publicidad en relación con la proposición presentada frente al hoy artículo 61 en el trámite ante la plenaria del Senado.

46. Con respecto al cargo segundo, que planteó la violación del principio de unidad de materia, las entidades señalaron que la disposición acusada guarda relación directa con elementos definitorios del PND. En concreto, las entidades indicaron que la disposición simplifica el PUO suprimiendo la fase judicial en relación con algunos procedimientos, lo cual contribuye a la formalización y entrega de tierras para el cumplimiento de los acuerdos de paz. Luego, se refirieron a varios apartes del documento Bases del PND relacionados con el catalizador de la Reforma Rural Integral y el componente de acceso y formalización de la propiedad en la transformación del ordenamiento territorial, a los que vincularon la disposición acusada.

47. A partir de los elementos descritos, las entidades indicaron que la simplificación del PUO en algunas materias es una medida instrumental que cumple con las condiciones definidas por la jurisprudencia constitucional sobre el requisito de unidad de materia, pues tiene una conexidad directa e inmediata con los objetivos y planes generales del PND, particularmente con el aseguramiento de una oferta predial suficiente que permita el cumplimiento de las metas asociadas a la Reforma Rural Integral así como los compromisos estatales reflejados en el Acto Legislativo 02 de 2017. Igualmente, aclararon que la falta de una referencia

expresa a la simplificación de los procedimientos agrarios en las Bases del PND no es indicativa del incumplimiento del principio de unidad de materia.

48. En relación con el cargo tercero, en el que el demandante planteó que, a partir de una lectura conjunta del artículo 61 parcial acusado y del artículo 39 del Decreto Ley 902 de 2017, la acción de nulidad agraria solo puede ser interpuesta por quienes hicieron parte del PUO, las entidades señalaron que la lectura propuesta por el actor solo es una interpretación plausible de la disposición y que, en contraste, la norma acusada tiene un alcance autónomo del que no se deriva esa restricción. En concreto, para las entidades es claro que los incisos 3 y 4 del artículo 61 establecen las condiciones para la formulación de la acción de nulidad agraria contra la decisión de la ANT y no limitan la presentación de la acción a los particulares que hicieron parte del PUO.

49. De otra parte, las entidades indicaron que en la sentencia C-073 de 2018 se consideró, al examinar el PUO regulado en el Decreto 902 de 2017, que no se consagraron potestades omnímodas de la ANT para decretar la formalización de la posesión o el saneamiento de la falsa tradición, debido a que ese cuerpo normativo previó la acción de nulidad agraria. En consecuencia, las entidades trasladaron ese argumento al presente asunto para destacar la procedencia de la nulidad agraria.

50. En relación con el cargo cuarto, las entidades indicaron que este cargo debe desestimarse, debido a que: (i) no hay una restricción constitucional sobre el tipo de autoridad que puede adoptar decisiones en relación con la propiedad y que el único límite sobre esas decisiones es la garantía de debido proceso; (ii) en cualquier caso el artículo demandado asegura el control judicial a partir de la acción de nulidad agraria; y (iii) la finalidad de la disposición acusada es garantizar el acceso a la tierra por parte de la población campesina.

51. En línea con lo anterior, las entidades señalaron que, salvo materias concretas como la criminal, no existe en la Constitución una naturaleza específica, judicial o administrativa, que se predique de asuntos determinados. Por lo tanto, la definición de asuntos agrarios no tiene reserva judicial y, en ese sentido, la sentencia C-073 de 2018 indicó que el diseño procedimental en esa materia hace parte del margen de configuración del legislador. Igualmente, en el marco de los procedimientos administrativos debe asegurarse el debido

proceso y la decisión que adopta la ANT en las hipótesis previstas en la disposición acusada se caracteriza por: (i) el deber de respetar el debido proceso; (ii) la prohibición de arbitrariedad; y (iii) el control judicial a través de la acción de nulidad.

52. De otra parte, las entidades destacaron que la disposición acusada comporta un cambio en el procedimiento en algunas materias agrarias con el propósito de lograr la aceleración en la implementación del Plan Nacional de Formalización de la Propiedad Rural y, de esta forma, asegurar la formalización de la propiedad rural y el acceso a la tierra de los campesinos. Adicionalmente, indicaron que la medida es proporcional, pues no se afecta el núcleo básico del derecho al debido proceso, ya que el procedimiento administrativo asegura diversas garantías como el derecho de contradicción y defensa, el principio de legalidad, la observancia de las formas procesales y el control judicial. Finalmente, el beneficio general que la medida proporciona es significativamente superior al costo que apareja, debido a que la medida contribuye al cumplimiento del Acuerdo Final.

53. La Cámara Colombiana de la Construcción presentó intervención en la que solicitó que se declare la inexecutable del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 por los cuatro cargos admitidos en el proceso de constitucionalidad. En subsidio, solicitó que se declare la exequibilidad condicionada del inciso 3 del numeral 6 acusado bajo el entendido de que la referencia a la acción de nulidad agraria consagrada en el artículo 39 cubre igualmente a quienes no se hayan hecho parte dentro del procedimiento único para los asuntos objeto de derogatoria.

54. Con respecto al cargo primero, la entidad reiteró los argumentos expuestos en la demanda sobre la falta de publicidad de la proposición avalada y aprobada en relación con el entonces artículo 55, actual artículo 61 de la Ley 2294 de 2023. Al respecto, la entidad destacó que el presidente del Senado no leyó las proposiciones avaladas y estas no fueron publicadas por algún medio alternativo que permitiera el conocimiento efectivo de los congresistas.

55. Con respecto al cargo segundo, la interviniente señaló que la disposición acusada desconoce el principio de unidad de materia, debido a que se trata de una medida instrumental que no guarda una conexidad directa e inmediata con las metas, objetivos y planes del PND 2022-2026. Para sustentar esta conclusión la entidad planteó que el artículo

61 es una norma instrumental con un carácter permanente y en las Bases del PND no se hace referencia a la necesidad de ajustar el PUO. En ese contexto, esa disposición no tiene ninguna relación con los lineamientos identificados en la parte general del PND.

56. Con fundamento en lo expuesto, CAMACOL concluyó que no está acreditada una relación de medio a fin entre la disposición acusada, de naturaleza instrumental, con los objetivos y metas del PND 2022-2026.

57. En relación con el cargo tercero, la entidad indicó que, tal y como lo plantea el demandante, el artículo 61 parcial demandado: (i) elimina la fase judicial para los asuntos enunciados en la disposición y (ii) limita la acción de nulidad para los sujetos que no hicieron parte del PUO, circunstancias que transgreden el derecho de acceso a la administración de justicia y el derecho a la propiedad.

58. En relación con el cargo cuarto, la entidad coadyuvó el planteamiento formulado por el demandante. A su juicio, una vez establecida la garantía de control judicial de las decisiones de la administración la eliminación de ese control constituye un retroceso que afecta el contenido esencial de los derechos invocados como el derecho a la propiedad, circunstancia que amerita la expulsión de las disposiciones acusadas del ordenamiento jurídico.

### 3.5. Nicole Sofía Salamanca Parra

59. La ciudadana Nicole Sofía Salamanca Parra solicitó que se declare la inexequibilidad del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 por los cuatro cargos admitidos en el proceso de constitucionalidad.

60. Con respecto al cargo primero, la interviniente indicó que, tal y como lo propuso la demanda, las proposiciones que introdujeron modificaciones al artículo 61 no fueron conocidas por los senadores antes de la votación, pues la publicidad se efectuó a través de la explicación del presidente del Senado, que se limitó a describir el numeral 2 en lo que respecta a las reservas técnicas que debían ser constituidas. Por lo tanto, se transgredió el principio de publicidad que informa el trámite legislativo.

61. En relación con el cargo segundo, la interviniente indicó que la eliminación de la fase judicial del PUO en relación con algunos procesos agrarios solo tiene una relación temática

con los objetivos y metas del PND, pero no cuenta con la aptitud sustancial, directa e inmediata que permita realizar las metas generales establecidas en el PND. En concreto, para la ciudadana la disposición acusada al prescindir de la intervención de una autoridad judicial, imparcial e independiente que defina aspectos centrales sobre la relación con la tierra puede generar mayor conflictividad social y desconoce principios centrales de la Reforma Rural Integral como el respeto por las formas jurídicas, razón por la que la disposición se opone a los objetivos del PND. Adicionalmente, la medida al recaer sobre algunos procedimientos agrarios y no sobre todos afecta la estandarización de los procesos y la coordinación entre instituciones del Gobierno y la Rama Judicial. Finalmente, la vocación de permanencia de la medida también descarta la relación medio a fin entre la disposición acusada y los objetivos y metas del PND.

62. Con respecto a los cargos tercero y cuarto, la ciudadana señaló que las modificaciones introducidas por la norma acusada afectan el derecho de acceso a la administración de justicia y son regresivas porque eliminan una serie de instrumentos jurídicos disponibles -fase judicial- para que los individuos solucionen las diferencias entre ellos y con las entidades estatales en materia de propiedad rural. Igualmente, señaló que la reducción de la fase judicial no asegura celeridad, pues las actuaciones administrativas incurren en graves tardanzas tal y como quedó demostrado, por ejemplo, en la sentencia SU-2013 de 2021 y la ANT no cuenta con la capacidad para dar una respuesta oportuna y satisfactoria a los procesos de acceso, formalización, recuperación y adjudicación de la propiedad rural. Finalmente, indicó que la posibilidad de que la ANT asuma procesos que estaban en la fase judicial desconoce la garantía de juez natural.

### 3.6. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

64. La entidad solicitó que se declare la exequibilidad del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023.

65. En relación con el cargo primero, la entidad señaló que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el principio de publicidad no puede ser valorado a través de criterios rígidos, sino que debe ser armonizado con otros principios, tales como la instrumentalidad de las formas con el propósito de establecer si en el trámite los congresistas conocieron el alcance de la disposición correspondiente y, por lo tanto, el debate y la aprobación versó sobre una norma que conocían.

66. Luego, el Ministerio reconstruyó la actuación de la sesión del 2 de mayo de 2023, citó la explicación efectuada por el presidente del Senado en relación con la proposición sobre el entonces artículo 55 hoy 61 y concluyó que: “el presidente del Senado hizo una breve explicación de las disposiciones a votar. Esta explicación, si bien no comprendió una lectura integral de los artículos, fue general y suficiente para dar a entender el alcance de las modificaciones propuestas.” Igualmente, la entidad indicó que en la sesión del 3 de mayo la ministra de agricultura expuso los problemas de ineficiencia de los procedimientos agrarios y del diseño procesal del Decreto Ley 902 de 2017 así como la necesidad de agilizar los procesos agrarios. Como reacción a esta intervención siguió un debate sobre la materia, en el que se plantearon diversas posturas en relación con la simplificación de los procesos agrarios. Según el Ministerio estas intervenciones demuestran que los congresistas conocían las proposiciones presentadas y el alcance del artículo 61, lo que descarta el vicio en materia de publicidad.

67. En relación con el cargo segundo, el ministerio indicó que la disposición acusada respeta el principio de unidad de materia, debido a que se trata de una norma instrumental que guarda relación con varios elementos del PND 2022-2026. En particular, la entidad se refirió al objetivo general de dicho plan; al primer eje transformador que señala la necesidad de establecer acciones e instrumentos para “disminuir los conflictos asociados a la tenencia de la tierra” y la “resolución de conflictos por el uso y disponibilidad de la tierra” y al objetivo trazado de “armonizar la institucionalidad del ordenamiento territorial y simplificar los instrumentos que la acompañan”, entre otros contenidos de las Bases del PND.

68. A partir de los elementos descritos, el ministerio señaló que la simplificación del PUO para el desarrollo de algunos procesos permite la recuperación de baldíos y, de esta forma, contribuye con el incremento de los bienes disponibles en el Fondo de Tierras, los cuales serán objeto de adjudicación para el cumplimiento de los compromisos de la Reforma Rural Integral. Esta medida instrumental guarda relación directa con los objetivos generales del PND, relacionados con la disminución de los conflictos sociales asociados a la tierra, el ordenamiento del territorio, la redistribución de la tierra y el cumplimiento de la Reforma Rural Integral.

69. Con respecto al cargo tercero y cuarto, la entidad indicó que la eliminación de la fase judicial se enmarca en el amplio margen de configuración reconocido al Congreso de la

República en el diseño de los procedimientos y no transgrede los límites constitucionales sobre esa competencia. En concreto, la disposición: (i) no desconoce un recurso o trámite judicial definido directamente por la Constitución; (ii) asegura los fines esenciales del Estado, particularmente de la administración de justicia; (iii) es una medida proporcional, que no afecta el debido proceso, pues en la fase administrativa se asegura el derecho de contradicción y defensa, y las demás garantías derivadas del debido proceso y se permite el control judicial de la actuación de la administración a través de la acción de nulidad agraria. Adicionalmente, destacó que de acuerdo con lo señalado en la sentencia C-073 de 2018 el control de las actuaciones a través de la acción de nulidad agraria es una medida de protección suficiente frente a la arbitrariedad de la administración. Finalmente, el ministerio destacó que la simplificación de los procedimientos que permiten el acceso a la tierra es un acto de justicia social histórico que requiere que el derecho sustancial prime sobre las formalidades.

### 3.7. Leidy Angélica Ramírez Primiciero

70. La ciudadana presentó intervención en la que indicó que comparte los planteamientos de los cargos de la demanda y, por lo tanto, solicitó que se declare la inexequibilidad de la disposición acusada. Adicionalmente, remitió las respuestas a algunas peticiones que elevó ante la Agencia Nacional de Tierras a partir de las cuales la interviniente indicó que desde la fecha en que entró en vigencia el Decreto Ley 902 de 2017 no se han presentado demandas ante las autoridades judiciales sobre los procesos agrarios en el marco del PUO, razón por la que, a su juicio, la ANT no tiene fundamentos que permitan sostener que la intervención judicial en estos procesos impacta de forma negativa en el cumplimiento de las metas de la Reforma Rural Integral y las medidas de recuperación, clarificación, formalización y redistribución de la tierra.

### 3.8. Clínica de Acciones y Litigio de Interés Público (CALIP) de la Universidad Javeriana

71. Esa clínica jurídica, que restringió su intervención al tercer cargo de la demanda, señaló que la Corte debe declarar la inexequibilidad de las normas acusadas por vulnerar los derechos de acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva en el marco del conflicto armado, los cuales constituyen un límite a la amplia libertad de configuración del legislador. Para sustentar esa petición, la intervención desarrolló los siguientes

argumentos:

72. Primero, como consecuencia de lo establecido en el artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 y de las derogatorias previstas en el párrafo 3 de dicha disposición, los sujetos que no intervienen en el PUO no pueden ejercer la acción de nulidad agraria dentro de los tres años siguientes a la fecha de inscripción del acto administrativo en el folio de matrícula inmobiliaria, aunque sí tienen la posibilidad de interponer una acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto administrativo proferido por la ANT, la cual está sujeta al término de cuatro meses. En ese contexto, los derechos de acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva de esos sujetos sufrió un deterioro.

73. Segundo, el artículo 61 (parcial) de la Ley 2294 de 2023 tiene un especial impacto sobre los segundos ocupantes, quienes pueden ser sujetos de especial protección constitucional, tal y como lo reconoció la sentencia T-315 de 2016. Así, en función de lo dispuesto en dicha disposición, los segundos ocupantes están sometidos únicamente a una fase administrativa en el marco de los procesos de deslinde, clarificación de propiedad, recuperación de baldíos y extinción de dominio. Por lo tanto, en dichos asuntos esas personas ya no cuentan con un acceso automático a la administración de justicia.

74. Tercero, la sentencia C-073 de 2018 recalcó la importancia del PUO visto de forma global, esto es, desde sus fases administrativa y judicial, sin perjuicio de que, más adelante, los sujetos involucrados pudieran acudir a las acciones de resolución de controversias sobre la adjudicación y de nulidad agraria.

### 3.9. Clínica Jurídica de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín

76. La intervención solicitó a la Sala Plena declarar la inexecutable del artículo 61 (parcial) de la Ley 2294 de 2023 por cuanto es contraria a los principios de publicidad y de unidad de materia. Para sustentar esa solicitud, la clínica de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín adujo lo siguiente.

77. En relación con el primer cargo, sostuvo que la proposición modificatoria que adicionó el numeral 6 y el párrafo 3 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 no fue debidamente publicitada ni deliberada en la plenaria del Senado de la República. En efecto, dicha

proposición: (i) no fue leída antes de someterse a votación, pese a que así lo exigió uno de los senadores; (ii) no fue previamente deliberada y (iii) se votó en bloque, junto con dieciocho proposiciones adicionales de diversos contenidos.

78. En relación con el segundo cargo, la clínica jurídica argumentó que, a partir de la metodología aplicada por la Corte en la sentencia C-063 de 2021, la norma acusada transgrede el principio de unidad de materia por cuanto, en primer lugar, no tiene una relación directa e inmediata ni una relación teleológica de carácter instrumental con los objetivos, las metas, las estrategias o los planes contenidos en las Bases del PND, alguna de sus 28 líneas o alguno de los 180 proyectos que lo componen.

79. En segundo lugar, el artículo 61 (parcial) de la Ley 2294 de 2023 no constituye un mecanismo para ejecutar el Plan Nacional de Inversiones. En tercer lugar, esa disposición viola el principio de unidad de materia porque modificó la legislación permanente en materia de procedimientos especiales agrarios y creó un procedimiento administrativo con vocación de permanencia. Además, el contenido de los apartados normativos acusados del artículo 61 (parcial) de la Ley 2294 de 2023 no guardan relación con las temáticas centrales discutidas en las etapas previas del trámite legislativo del proyecto de ley, en las cuales sólo se discutió sobre los procesos de compra de tierras por oferta voluntaria.

80. Frente al cargo tercero de la demanda, la clínica jurídica interviniente señaló que el numeral 6 y el párrafo 3 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 respetan los derechos a la propiedad privada, al acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva, con base en los siguientes argumentos. Primero, del artículo 58 de la Constitución y de la sentencia C-260 de 2021 se extrae que el derecho a la propiedad privada admite limitaciones sustentadas en su función social y ecológica. Segundo, el principio de reserva judicial no se aplica a los procesos especiales agrarios, incluido el de extinción de dominio de predios incultos. Tercero, las personas que no hayan comparecido al PUO pueden recurrir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para controvertir los actos proferidos por la ANT. Cuarto, los procesos especiales agrarios que se surten en una instancia administrativa están sometidos a las garantías del debido proceso.

81. Finalmente, frente al cargo cuarto de la demanda, la clínica interviniente argumentó que los apartados acusados son conformes al principio de no regresividad de los derechos

fundamentales. En efecto, no existe ningún fundamento jurisprudencial que permita extender la aplicación del principio de no regresividad a otro tipo de derechos, tales como el acceso a la administración de justicia, la propiedad privada o la tutela judicial efectiva.

### 3.10. Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre de Bogotá

82. El interviniente, que sólo se pronunció frente a los cargos sustanciales formulados en la demanda, solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del parágrafo 3 y del numeral 6 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 por las siguientes razones.

83. Frente al cargo tercero de la demanda, la intervención manifestó que las normas acusadas respetan el derecho a la propiedad privada porque los titulares de derechos reales cuentan con suficientes y adecuadas garantías procesales y sustanciales para defender dicho derecho en sede administrativa y judicial. En efecto, según una interpretación sistemática del artículo 61-6 de la Ley 2294 de 2023 junto con los artículos 49 y 70 del Decreto Ley 902 de 2017, los titulares de los derechos reales cuentan con suficientes mecanismos para defender su derecho de propiedad, pues tienen derecho a que las autoridades les notifiquen las decisiones que tomen en el marco del PUO, pueden hacerse parte de dicho procedimiento y pueden ejercer la acción de nulidad agraria.

84. Además, según el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional, las disposiciones acusadas, contenidas en el artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, respetan los derechos de acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial eficaz frente a los terceros que no fueron parte del PUO. A su juicio, como se derogó el inciso 2 del artículo 39 del Decreto Ley 902 de 2017, los interesados tienen el deber de hacerse parte del procedimiento administrativo, como requisito para ejercer la acción de nulidad agraria, obligación que resulta proporcional y razonable.

85. Frente al cargo cuarto de la demanda, el interviniente adujo que los apartados acusados del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 son conformes a los principios de progresividad y no regresividad. Para demostrarlo, en primer lugar, la intervención explicó que, en función de lo establecido en la sentencia C-537 de 2016, es posible predicar dichos principios de la faceta prestacional del derecho al debido proceso. En segundo lugar, el interviniente argumentó que la medida analizada supera el test de no regresividad diseñado por la Corte Constitucional y

aplicado en sentencias como la C-271 de 2021. En particular, la intervención explicó que la norma acusada no afecta el contenido mínimo del debido proceso en su faceta prestacional porque: (i) ese derecho puede ejercerse de forma efectiva en otras “estructuras jurisdiccionales” y (ii) como en cualquier otra actuación administrativa, en el PUO también se aplica el debido proceso.

### 3.11. Presidencia de la República

86. La Presidencia de la República solicitó a la Corte Constitucional declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo o, en su defecto, declarar la exequibilidad de las disposiciones acusadas, contenidas en el artículo 61 de la Ley 2294 de 2023.

87. En relación con la primera pretensión, la intervención adujo que el cargo segundo incumplió el requisito de especificidad porque el accionante no corrigió la demanda de conformidad con lo dispuesto en el auto de inadmisión proferido por la magistrada sustanciadora y, además, incluyó un nuevo argumento.

88. En relación con la segunda pretensión, la intervención dividió el análisis en función de cada uno de los cuestionamientos admitidos de la demanda. Frente al primer cargo, luego de referirse a la jurisprudencia constitucional sobre la materia, la Presidencia manifestó que no hubo una vulneración del principio de publicidad porque: (ii) en este caso, las proposiciones que dieron origen a las normas acusadas, contenidas en el artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, fueron publicadas en la página del Congreso de la República; (iii) en la sesión plenaria del 3 de mayo de 2023, la ministra de Agricultura y Desarrollo Rural hizo una exposición sobre la etapa judicial de los procedimientos administrativos agrarios y (iv) luego de esa intervención, los congresistas de los distintos partidos expusieron sus puntos de vista y discutieron ampliamente sobre ese tema, situación que prueba que tenían conocimiento previo del contenido de las proposiciones que dieron origen al artículo 61 parcialmente acusado.

89. Frente al segundo cargo, la intervención argumentó que, de conformidad con las reglas unificadas en la sentencia C-415 de 2020, el numeral 6 y el párrafo 3 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 respetan el principio de unidad de materia por cuanto son instrumentales y guardan una conexidad directa e inmediata con varios aspectos del PND 2022-2026. A ese respecto, la Presidencia explicó que las normas acusadas están directamente relacionadas

con el objetivo general del PND consistente en crear mecanismos para que Colombia supere las injusticias y las exclusiones históricas, en el que no se repita el conflicto y en el que se garanticen tanto la transformación productiva sostenible, como la vida digna en condiciones justas.

90. Asimismo, esa entidad manifestó que las normas acusadas están directamente vinculadas con otros contenidos de las Bases del PND, a los cuales se refirió ampliamente y que, en términos generales, tratan sobre la necesidad de tomar medidas para simplificar los procesos y enfrentar distintos problemas relacionados con la tenencia y la disponibilidad de la tierra, tales como los bajos niveles de formalización, regularización y titulación.

91. Además, la Presidencia señaló que las normas acusadas versan sobre los instrumentos dirigidos a implementar la Reforma Rural Integral, en cuanto son medidas instrumentales para implementar el punto 1 del Acuerdo de Paz, meta que es un pilar transversal del PND. De manera similar, la entidad afirmó que el carácter instrumental del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 se ve reflejado en varias metas trazadoras del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final y transformaciones esperadas contenidas en el PND; al igual que en el Plan Plurianual de Inversiones, en lo relacionado con las inversiones destinadas a implementar el Acuerdo Final.

92. Frente al cargo tercero de la demanda, la Presidencia indicó que las normas acusadas no vulneran el derecho de acceso a la administración de justicia, a la tutela judicial eficaz y a la propiedad privada de los terceros que no hicieron parte del PUO. A juicio de esa entidad, la supresión de la fase judicial se enmarca en la libre configuración del legislador, la cual abarca la posibilidad de prescindir de ciertas etapas en el marco de un determinado procedimiento, y respeta los límites constitucionales de dicha competencia.

93. Finalmente, frente al cargo cuarto de la demanda, la intervención de la Presidencia argumentó que los apartados demandados del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 no son una medida regresiva frente a los derechos a la propiedad privada y al acceso a la tierra de los campesinos. Para sustentar esa tesis, la entidad repitió que la simplificación del PUO constituye una medida para cumplir lo dispuesto en el punto 1 del Acuerdo de Paz. También trajo a colación estadísticas de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria y del Tercer Censo Nacional Agropecuario que muestran que existen rezagos en el cumplimiento de lo

dispuesto en dicho acuerdo frente al acceso y a la formalización de la tierra.

#### ) CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

94. La procuradora general de la Nación rindió concepto y solicitó que se declare la inexequibilidad del numeral sexto y del párrafo tercero del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, sin perjuicio de estarse a lo resuelto en las sentencias que profiera en los procesos D-15345, D-15380, D-15438 y D-15461, en los cuales también presentó concepto.

95. Frente al cargo primero de la demanda, la procuradora general de la Nación reiteró que las normas acusadas, contenidas en el artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, desconocieron el principio de publicidad. Así, esas disposiciones tuvieron como origen proposiciones radicadas con posterioridad a la publicación del informe de ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado y la mesa directiva de dicha asamblea omitió leerlas.

96. Frente al cargo segundo de la demanda, el concepto adujo que el artículo 61 (parcial) de la Ley 2294 de 2023 infringió el principio de unidad de materia. En efecto, no existe una conexión directa e inmediata entre los apartes normativos acusados y las metas del PND 2022-2026. En particular, la desjudicialización de algunas etapas de los procesos especiales agrarios sólo guarda una relación genérica e hipotética con el fin de optimizar el acceso de los campesinos a la tierra, pues en el trámite, el articulado y los anexos de la ley 2294 de 2023 no se explicó la justificación técnica de dicha conexidad. Además, a juicio de la procuradora general de la Nación, las disposiciones demandadas no se ajustan a la naturaleza temporal de las leyes de PND, pues modificaron los procesos agrarios con vocación de permanencia. Por lo tanto, todo indica que los apartados acusados del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 tienen por finalidad superar deficiencias originadas en la legislación ordinaria vigente y no materializar los programas cuatrienales del Gobierno nacional.

97. Frente al cargo tercero de la demanda, el concepto adujo que las normas acusadas son contrarias a los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia, a la tutela judicial efectiva y a la propiedad privada. Lo anterior por cuanto la desjudicialización no parece idónea para mejorar la eficiencia y la celeridad de los procedimientos especiales agrarios. Tampoco es una medida que sea conforme a las políticas gubernamentales dirigidas a implementar y fortalecer la jurisdicción ordinaria agraria en el marco de la

implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

## ) CONSIDERACIONES

### 1. %1.1. Competencia

98. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad presentadas dentro de las actuaciones de la referencia, dado que en ellas se cuestionan normas contenidas en una ley de la República.

### 5.2. Cuestión previa: análisis de la cosa juzgada

99. La Sala Plena encuentra que es necesario pronunciarse sobre la eventual configuración de la cosa juzgada respecto de las disposiciones que acusó el ciudadano Humberto Sierra Porto. En efecto, durante el trámite del presente proceso de constitucionalidad, este Tribunal profirió la sentencia C-294 del 18 de julio de 2024 dentro de los expedientes D-15438 y D-15461 AC, mediante la cual resolvió otras demandas formuladas contra el numeral 6 y el parágrafo 3 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, “[p]or el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida”. En esa providencia se declaró la inexequibilidad de las disposiciones acusadas por los cargos allí estudiados.

100. Para analizar si en este caso se configura la cosa juzgada, en una primera parte, la Sala hará una breve alusión a ese fenómeno y a sus tipologías. En una segunda parte, la Corte se referirá al contenido de la sentencia C-294 de 2024. Finalmente, en una tercera parte, este Tribunal definirá si, en este caso, frente al numeral 6 y el parágrafo 3 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 operó o no el fenómeno de la cosa juzgada.

#### 5.2.1. La institución de la cosa juzgada constitucional. Reiteración de jurisprudencia

101. La cosa juzgada constitucional encuentra sustento en el artículo 243 de la Constitución que dispone que las sentencias que la Corte dicta “en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”, razón por la cual “[n]inguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación

entre la norma ordinaria y la Constitución”. Por su parte, los artículos 48 de la Ley Estatutaria 270 de 1996 y 21 del Decreto Ley 2067 de 1991 señalan que todas las sentencias que profiera la Corte en ejercicio de sus competencias de control abstracto “son definitivas, de obligatorio cumplimiento y tienen efectos [generales]”. Por esas razones, en principio, la Sala Plena no puede pronunciarse sobre un asunto debatido y fallado con anterioridad.

102. En las sentencias C-101 de 2022 y C-227 de 2023, la Sala reiteró que, para determinar si se configura la cosa juzgada, existen tres parámetros que deben concurrir en cada caso concreto. Primero, que la demanda proponga estudiar el mismo contenido normativo de una proposición jurídica ya estudiada en una sentencia anterior. Segundo, que se presenten los mismos argumentos o cuestionamientos en el fallo antecedente. Sin embargo, en este criterio se debe precisar que en el caso del control automático e integral no se tienen en cuenta los argumentos planteados, dado que, en general, la decisión que allí se toma hace tránsito a cosa juzgada absoluta. Tercero, que no haya variado el parámetro normativo de control.

104. En tercer lugar, la Sala distingue la cosa juzgada absoluta de la relativa y de la aparente. La absoluta se presenta cuando, en la sentencia previa, la Sala Plena no limitó el pronunciamiento de constitucionalidad sobre el enunciado normativo analizado a unos cargos determinados, de manera que esa disposición no puede ser examinada nuevamente, pues se entiende que el control de constitucionalidad se ejerció respecto a la integralidad de la Constitución. La cosa juzgada absoluta también se presenta cuando la Corte declara la inexequibilidad de una norma jurídica. Por el contrario, la cosa juzgada relativa opera cuando, de forma explícita o implícita, la Sala Plena restringió los efectos de su decisión a los cargos analizados, razón por la cual es posible un nuevo pronunciamiento sobre la disposición en caso de que la misma sea acusada por cargos nuevos, distintos a los ya examinados. Por su lado, la cosa juzgada aparente se configura cuando, a pesar de haberse proferido “una decisión en la parte resolutive declarando la exequibilidad, en realidad no se efectuó análisis alguno de constitucionalidad” de forma que la Corte puede pronunciarse de fondo sobre la disposición respectiva.

105. De otra parte, la Corte diferencia los efectos de la cosa juzgada constitucional material y de la cosa juzgada formal dependiendo de si su decisión es de exequibilidad o inexequibilidad. En el caso de que la norma sea declarada conforme a la Constitución, se

presentan varias situaciones: (i) la intangibilidad del fallo puede limitarse de manera expresa o implícita por la Corte, como se indicó mediante la cosa juzgada relativa; (ii) su declaratoria brinda seguridad jurídica a los operadores jurídicos para que continúen aplicando la disposición; y (iii) la competencia de la Corte para estudiar una nueva demanda contra ese mismo precepto o uno nuevo que reproduzca el mismo contenido normativo por razones similares podría llevarse a cabo únicamente ante el debilitamiento de la cosa juzgada, lo que ocurre con la modificación de la norma constitucional en la que se apoyaba, el cambio en la significación material de la Constitución y la variación del contexto jurídico, social o económico en el que fue objeto del control de constitucionalidad.

106. Por ello, cuando la decisión previa es de exequibilidad -simple o condicionada-, se aplican las siguientes reglas. Primero, si se configura una cosa juzgada formal y no existen razones que la debiliten, la Corte debe estarse a lo resuelto en la sentencia anterior que declaró exequible la misma disposición. Segundo, cuando se configura una cosa juzgada material: (a) el magistrado sustanciador no puede decretarla en la fase de admisibilidad y (b) salvo que existan motivos que la enerven, la Sala Plena no sólo debe estarse a lo resuelto en el fallo anterior, sino que también debe declarar exequible la disposición ahora controlada conforme a lo dispuesto en la sentencia anterior.

107. Por el contrario, cuando la decisión previa es de inexequibilidad y se configura una cosa juzgada material, se aplican las siguientes reglas. En la etapa de admisibilidad, la demanda no puede ser rechazada de plano, pues la norma acusada hace parte del ordenamiento jurídico. Además, una vez admitida la acción pública, es relevante identificar el fundamento de la inexequibilidad de la decisión previa, ya sea por razones de fondo o de procedimiento. En el evento en el que la declaratoria de inexequibilidad obedezca a un defecto de forma en la expedición de la norma, el legislador está facultado para reproducir su contenido en una disposición posterior. En cambio, si el Congreso replica un contenido normativo previamente declarado inexequible por vicios de fondo y subsisten en la Constitución las disposiciones que sirvieron para realizar el control de constitucionalidad, la cosa juzgada material exige estarse a lo resuelto en el pronunciamiento anterior y, en consecuencia, declarar la inexequibilidad del nuevo precepto, en virtud de lo señalado en el artículo 243 de la Constitución.

108. Por otro lado, en situaciones en las que el enunciado legal queda suprimido del ordenamiento jurídico, es decir, cuando la decisión previa es de inexequibilidad, la cosa

juzgada siempre será absoluta. Estos efectos ocurren con independencia del parámetro de constitucionalidad que desconoció la norma invalidada, pues ya no forma parte del sistema jurídico. En otras palabras “no existe objeto para un nuevo pronunciamiento de esta Corporación”, y las autoridades tienen prohibido reproducir esa proposición jurídica. Como la sentencia C-294 de 2024 declaró inexecutable el numeral 6 y el párrafo 3 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, disposiciones que fueron demandadas en esta ocasión, la Sala Plena se referirá a las reglas jurisprudenciales en este tipo de efectos.

109. En las sentencias C-383 de 2022 y C-200 de 2019, se reiteraron y sintetizaron las reglas aplicables en casos que involucran el conocimiento de demandas que cuestionan normas previamente declaradas inexecutable. Si se detecta esta situación en la etapa de admisibilidad, el magistrado sustanciador debe rechazar la demanda. Si pese a ello la acción pública de inconstitucionalidad se admite o se configura una cosa juzgada formal sobreviniente porque durante el curso del proceso la Corte profirió una sentencia que declaró inexecutable la norma acusada, este Tribunal deberá adoptar un fallo en el que disponga estarse a lo resuelto en la decisión anterior de inexecutableidad.

110. En la sentencia C-383 de 2022, también se refrendó la regla de que la declaración de inexecutableidad de una disposición legal genera cosa juzgada absoluta formal con respecto al mismo texto normativo en caso de que sea demandado o estudiado posteriormente. Por lo tanto, la sentencia de esta Corporación que suprime del ordenamiento jurídico un precepto constituye cosa juzgada frente a posteriores demandas contra esa misma norma y a este Tribunal solo le corresponde estarse a lo resuelto en la decisión anterior. Esta situación se debe a que la norma ya no pertenece al ordenamiento jurídico, por lo que es imposible efectuar control alguno sobre ella. Así las cosas, “no tendría ningún sentido declarar nuevamente su desconformidad, sino también si se tiene presente que no es posible volver sobre una norma que ya no existe”.

111. En este contexto, se mencionarán algunos ejemplos en los que se estudiaron demandas contra normas que fueron declaradas inexecutable. En la sentencia C-383 de 2022, la Sala declaró estarse a lo resuelto en la providencia C-155 de 2022 en relación con la demanda formulada contra las disposiciones de la Ley 2098 de 2021. Esta decisión se fundamentó en que las normas cuestionadas en el proceso que concluyó con la sentencia C-383 de 2022 fueron declaradas inexecutable en la Sentencia C-155 de 2022 con efecto retroactivo. Para la

Corte, los enunciados legales fueron expulsados del ordenamiento jurídico y no procedía una decisión de fondo.

112. Asimismo, en la sentencia C-306 de 2022 se declaró estarse a lo resuelto en la decisión de inexequibilidad que se adoptó sobre el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 en la sentencia C-153 de 2022, la cual implicó la supresión de esa disposición del ordenamiento jurídico. En efecto, la Sala Plena se abstuvo de estudiar los cargos presentados contra dicha disposición, al configurarse una cosa juzgada absoluta sobre esta. Otro ejemplo de aplicación de estos efectos de la cosa juzgada se encuentra en la sentencia C-489 de 2009. En esta decisión, la Sala se estuvo a lo resuelto en la sentencia C-1198 de 2008, que determinó la inexequibilidad de algunos fragmentos del inciso segundo del numeral 3º del artículo 2 de la Ley 1142 de 2007. Esto se fundamentó en que la norma ya no pertenecía al ordenamiento jurídico y no había lugar a estudiar la constitucionalidad de dicho precepto, independientemente de que los cargos planteados en la nueva demanda fueran distintos a aquellos que motivaron la declaratoria de inexequibilidad en el pronunciamiento anterior.

113. En consecuencia, la Corte sintetizó que la cosa juzgada constitucional es una institución que otorga el carácter inmutable a una decisión e impide volver a estudiar la norma o reproducirla de nuevo. En el caso de los fallos de inexequibilidad, la cosa juzgada es absoluta debido a que elimina la norma del ordenamiento jurídico. Por lo tanto, no procede el estudio de fondo de las demandas que se encuentran en curso o de otras nuevas, y la decisión que debe dictar esta Corporación corresponde a estarse a lo resuelto en la anterior sentencia que declaró la inexequibilidad de la norma.

114. En suma, a continuación, se resumen las clases de cosa juzgada constitucional identificadas por la Corte, los supuestos en los que se configuran, y sus consecuencias:

Tabla 3 – Tipologías de la cosa juzgada constitucional

Tipología

Concepto

Cosa juzgada formal

Se presenta cuando la Sala Plena de la Corte Constitucional ya se pronunció sobre la

disposición demandada. Esta tipología recae sobre los textos normativos sometidos a control.

Decisión previa de exequibilidad. La Corte debe estarse a lo resuelto en la sentencia previa que declaró la exequibilidad de la misma disposición, salvo que existan razones que debiliten la cosa juzgada.

Decisión previa de inexequibilidad. La Corte debe estarse a lo resuelto en la sentencia previa que declaró la inexequibilidad de la misma disposición.

#### Cosa juzgada material

Se presenta cuando se acusa una disposición que es formalmente distinta, pero que tiene un contenido normativo idéntico al de otra que ya fue controlada por esta Corporación en sede de control de constitucionalidad. El juez debe evaluar: (i) si existe una decisión de constitucionalidad anterior sobre una regla de derecho idéntica, pero contenida en distintas disposiciones jurídicas; y luego (ii) determinar si hay identidad entre los cargos del pasado y del presente y el análisis constitucional de fondo sobre la proposición jurídica. Este estudio no recae sobre la disposición, sino sobre los contenidos normativos.

Decisión previa de exequibilidad. La Corte debe estarse a lo resuelto en la decisión previa que declaró la exequibilidad del mismo contenido normativo y, por consiguiente, declarar exequible la disposición ahora controlada, salvo que existan razones que debiliten la cosa juzgada.

Decisión previa de inexequibilidad. La Corte debe estarse a lo resuelto en la sentencia previa que declaró la inexequibilidad del mismo contenido normativo y, por lo tanto, declarar inexequible la disposición ahora controlada, en virtud de lo dispuesto en el artículo 243 de la Constitución.

#### Cosa juzgada absoluta

Se presenta en dos casos: primero, cuando la Corte declara la inexequibilidad de una norma y, por lo tanto, la expulsa del ordenamiento. Segundo, cuando el control de constitucionalidad se ejerció respecto a la integralidad de la Carta.

La Corte debe estarse a lo resuelto en la sentencia previa.

#### Cosa juzgada relativa

Se presenta cuando la Corte Constitucional restringió los efectos de su decisión a los cargos analizados.

Es posible un nuevo pronunciamiento sobre la disposición únicamente por cargos nuevos.

#### Cosa juzgada aparente

Se presenta cuando la Corte Constitucional formalmente declara la exequibilidad de una disposición, pero en realidad no hay un estudio de constitucionalidad en la decisión.

Es posible un nuevo pronunciamiento sobre la disposición.

#### 5.2.2. La sentencia C-294 de 2024

115. En la Sentencia C-294 de 2024, la Sala Plena analizó dos demandas de inconstitucionalidad formuladas contra el numeral 6 y el párrafo 3 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, que modificaban el trámite de algunos procesos agrarios. En concreto, las normas acusadas eliminaban la fase judicial que prevé el Decreto Ley 902 de 2017 para el desarrollo de los siguientes procesos: clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos, extinción judicial del dominio sobre tierras incultas, caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos.

116. En esa ocasión, los demandantes propusieron cuatro cargos de inconstitucionalidad: dos por vicios en el proceso de formación de la ley y dos cuestionamientos de fondo. La Sala Plena solo examinó los dos primeros cargos relacionados con la vulneración de los principios de publicidad, de consecutividad y de identidad flexible, pues constató que, al adoptar el numeral 6 y el párrafo 3 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, el legislador incurrió en vicios de trámite insubsanables.

117. Al respecto, este Tribunal encontró que las normas acusadas se incluyeron mediante una proposición frente al entonces artículo 55 del proyecto de ley, la cual fue radicada el 26 de abril de 2023 en la plenaria del Senado y aprobada mediante votación en bloque el 2 de

mayo del mismo año. En relación con la publicidad de esa proposición, se constató que no se cumplió con el mecanismo de publicidad definido en la Ley 5 de 1992, esto es, la lectura de la proposición previo a su debate y aprobación. Adicionalmente, tampoco se garantizó la publicidad de la proposición por otros mecanismos que hubieran permitido a los congresistas conocer su contenido.

118. Frente a ese último punto, la Sala Plena identificó lo siguiente:

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

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

() La intervención de la ministra de Agricultura, a la que aludieron varios de los intervinientes del proceso para indicar que en el caso analizado sí se había cumplido el requisito de publicidad, se realizó en la plenaria del Senado en la sesión del 3 de mayo de 2023, es decir, un día después de la aprobación de la proposición. Además, esa intervención se refirió a otro artículo del proyecto de ley, relacionado con la derogatoria del Decreto Ley 902 de 2017. Asimismo, lo dicho por la ministra de Agricultura suscitó un debate en la plenaria del Senado de cuyo contenido no se podía inferir que los senadores tuvieran conocimiento de la proposición que habían aprobado el día anterior.

() La radicación de la proposición en la secretaría general del Senado de la República tampoco sirvió como un mecanismo para garantizar el principio de publicidad. En efecto, por oposición a lo sucedido en el marco del trámite legislativo examinado en la sentencia C-134 de 2023, en este caso no se les anunció a los congresistas que la proposición había sido radicada y que estaba disponible para su consulta.

119. Por las cinco razones antes expuestas, la Sala Plena concluyó que, en relación con el numeral 6 y el párrafo 3 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, no se acudió a un mecanismo de publicidad que garantizara el conocimiento de los congresistas. Dicha

situación generó una vulneración del principio de publicidad, el cual constituye un presupuesto para el debate y la adopción de una decisión democrática.

120. Además, la Sala Plena determinó que durante el trámite legislativo de las disposiciones analizadas también se incurrió en una violación de los principios de consecutividad e identidad flexible. A juicio de este Tribunal, aunque las medidas contenidas en el numeral 6 y el párrafo 3 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 guardaban una relación con algunos de los temas del PND, no fueron discutidas durante el primer debate ante las comisiones económicas conjuntas.

121. Finalmente, la Corte estimó que los vicios cometidos durante el trámite de las normas acusadas eran insubsanables puesto que, por un lado, implicaron una elusión del debate democrático respecto de la modificación del procedimiento único regulado por el Decreto Ley 902 de 2017 para ciertos trámites agrarios, tanto en primer debate ante las comisiones económicas conjuntas, como en segundo debate ante la plenaria del Senado. Además, devolver la ley para que el Congreso de la República corrigiera los yerros identificados habría implicado, en la práctica, retrotraer el proceso legislativo hasta el primer debate con el fin de que allí se deliberar sobre la medida acusada.

122. Por esos motivos, en la sentencia C-294 de 2024, la Sala Plena declaró la inexequibilidad del numeral 6 y del párrafo 3 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023.

#### 5.2.3. La verificación de la cosa juzgada formal y absoluta en el caso concreto

123. En este caso, el accionante demandó la constitucionalidad del numeral 6 (parcial) y del párrafo 3 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, por la vulneración: (i) del principio de publicidad, que se deriva de los artículos 157 y 160 de la Constitución y de la Ley 5ª de 1992; (ii) del principio de unidad de materia, consagrado en el artículo 158 superior; (iii) de los derechos de acceso a la administración de justicia, a la tutela judicial efectiva y a la propiedad privada, contenidos en los artículos 58 y 229 de la Constitución, 8, 21 y 25 de la CADH y; (iv) del principio de progresividad y de la prohibición de regresividad, derivados de los artículos 2.1 del PIDESC, 1 del Protocolo de San Salvador y 26 de la CADH. Como se explicó previamente, la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad de los artículos acusados por vicios insubsanables en su proceso de formación mediante la sentencia C-294 de 2024.

124. Por lo tanto, dicha providencia constituye cosa juzgada formal y absoluta frente a la demanda que ahora se examina. Así, existe identidad entre las normas acusadas en esta ocasión y las declaradas inexecutable en la sentencia C-294 de 2024, de forma tal que el numeral 6 (parcial) y el párrafo 3 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 ya no hacen parte del ordenamiento jurídico. En consecuencia, la única opción válida es estarse a lo resuelto en la sentencia C-294 de 2024, pues la Corte no puede emitir un pronunciamiento distinto al que previamente profirió.

## ) DECISIÓN

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

### RESUELVE:

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

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

Con impedimento aceptado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

Expedientes D-15470 y D-15481 AC.