TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia C-358/24

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA NORMA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Estarse a lo resuelto en la sentencia C-294 de 2024

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Tipología

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL ABSOLUTA-Configuración por declaratoria de inexequibilidad

COSA JUZGADA-Efectos respecto de decisiones de exequibilidad e inexequibilidad

REPÚBLICA DE COLOMBIA
CORTE CONSTITUCIONAL
-Sala Plena-

SENTENCIA C-358 de 2024

Expediente: D-15.516

Demandante: Jhoan Felipe Salgado Moreno.

Asunto: Acción pública de inconstitucionalidad parcial contra el artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia potencia mundial de la vida’”.

Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar.

Bogotá D.C., veintiocho (28) de agosto de dos mil veinticuatro (2024).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular de aquellas que le confieren los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, profiere la siguiente

SENTENCIA

SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

1. 1. La Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió estarse a lo resuelto en la Sentencia C-294 de 2024. Dicha providencia declaró inexequibles el numeral 6 y el parágrafo 3° del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, los cuales comprenden las disposiciones normativas demandadas en el Expediente D-15516. Lo anterior, al constatar que operó la cosa juzgada constitucional, lo que impide realizar un nuevo pronunciamiento sobre la constitucionalidad de las normas mencionadas, las cuales ya no forman parte del ordenamiento jurídico.

I. ANTECEDENTES

A. A. Trámite de admisión

2. El 12 de septiembre de 2023, el ciudadano Jhoan Felipe Salgado Moreno presentó demanda de inconstitucionalidad en contra de los incisos 1, 2, 3 y 6 del numeral 6 y el parágrafo 3° del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023. A juicio del accionante, las disposiciones mencionadas son violatorias del principio de unidad de materia previsto en los artículos 150.3, 158 y 339 de la Constitución y 5 de la Ley 152 de 1994, “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo”.

3. La demanda fue repartida al despacho del magistrado ponente en sesión de la Sala Plena del 11 de octubre de 2023. Mediante Auto del 30 de octubre de 2023 se admitió el libelo y se ordenó que se hicieran las comunicaciones correspondientes al presidente de la República, el ministro de Hacienda y Crédito Público, al director del Departamento Nacional de Planeación y a los presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, para que intervinieren si lo consideraban oportuno; se fijara en lista el proceso para recibir intervenciones ciudadanas; y se diera traslado a la procuradora General de la Nación para que rindiese el concepto a su cargo.
Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter
4. Adicionalmente, se invitó a rendir concepto a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, al Colegio Colombiano de Abogados Administrativistas y a las Facultades de Derecho de las Universidades de Antioquia, los Andes, Externado de Colombia, la Javeriana, Libre, Nacional de Colombia, del Norte, de Nariño, Pontificia Bolivariana, del Rosario y Sergio Arboleda.

5. Mediante Auto 1092 del 19 de junio de 2024, la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió declarar fundado el impedimento manifestado por el magistrado Vladimir Fernández Andrade para participar en la decisión. El magistrado Fernández se encuentra incurso en la causal de haber intervenido en la expedición de la norma acusada, establecida en el artículo 25 del Decreto Ley 2067 de 1991. Ello ocurrió cuando él se desempeñaba como secretario jurídico en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

6. A través de sendos escritos enviados a la Secretaría General de la Corte los días 15 de mayo, 12 y 28 de junio de 2023, la ministra de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia Nacional de Tierras elevaron y reiteraron solicitud de celebración de audiencia pública respecto de las demandas instauradas contra el artículo 61 de la Ley 2294 de 2023. Esta solicitud será resuelta en la parte resolutiva de este proveído, en lo que respecta al presente proceso.

B. La norma demandada

7. El texto parcial del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, con lo demandado en subrayas, es el siguiente:

“Ley 2294 de 2023
Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia potencia mundial de la vida”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:
(…)

TÍTULO III.
MECANISMOS DE EJECUCIÓN DEL PLAN.
(…)

CAPÍTULO II.
ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO ALREDEDOR DEL AGUA Y JUSTICIA AMBIENTAL.
(…)

SECCIÓN VI.

TENENCIA EN LAS ZONAS RURAL, URBANA Y SUBURBANA FORMALIZADA, ADJUDICADA Y REGULARIZADA.
(…)

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

(…)

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

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

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

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

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.

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

C. El cargo de inconstitucionalidad admitido

8. El demandante argumentó que los apartes demandados del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 violan el principio de unidad de materia, previsto en los artículos 150.3, 158 y 339 de la Constitución Política, y el artículo 5 de la Ley 152 de 1994. Afirmó que estas normas constitucionales y orgánicas prevén que las leyes que aprueban el plan plurianual de inversiones deben cumplir la función de planeación e impulsar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo. A su juicio, las disposiciones generales incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo no deben introducir en el ordenamiento disposiciones de manera indiscriminada y no deben incluir normas cuya expedición se encuentre sujeta al ejercicio de otras competencias por parte del Congreso de la República.

9. En esa medida, el accionante planteó un cargo de inconstitucionalidad que podría dividirse en dos argumentos: primero, las normas demandadas no tienen relación con las materias desarrolladas en la ley; y, segundo, aquellas no se enmarcan en el ejercicio de la competencia relativa a la planeación.

10. El accionante sostuvo que "los apartes demandados del artículo 61 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo no guardan ninguna relación directa o indirecta con los objetivos, ejes, fines planificadores y de ejecución de que trata la actual ley del plan, y por el contrario, (…)

mediante una ley de naturaleza temporal (…) se suprime la fase judicial del procedimiento único agrario contenido en el Decreto Ley 902 de 2017, para honrar el Acuerdo Final.”

11. Aseguró que en la parte general del plan “no se señala como objetivo la transformación del proceso judicial previsto en el Decreto Ley 902 de 2017 para los temas agrarios relacionados con la clarificación de la propiedad, el deslinde, la recuperación de baldíos, la extinción judicial del dominio, la caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994.” Así mismo, expresó que el documento de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 tampoco prevé alguna modificación al procedimiento regulado en el Decreto Ley 902 de 2017.

12. Para llegar a esas conclusiones, el accionante buscó satisfacer las reglas jurisprudenciales establecidas en la Sentencia C-126 de 2020, en los siguientes términos: (i) destacó que la parte general de la Ley 2294 de 2023 no señala como objetivo la transformación del proceso judicial previsto en el Decreto Ley 902 de 2017; (ii) analizó los objetivos del plan, los ejes de transformación y los ejes transversales tres y cuatro de la Ley 2294; (iii) en las ‘Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida’ tampoco se encuentra establecida ni mencionada ninguna modificación de carácter procesal al Decreto Ley 902 de 2017, ni la transformación del procedimiento único para el trámite de los asuntos agrarios; y (iv) contrastó el contenido del artículo 5 de la Ley 152 de 1994 con las disposiciones acusadas, para concluir que “esta última no desarrolla ni tiene conexión directa ni indirecta con el texto literal y los propósitos señalados en la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo.”

13. De otro lado, el accionante afirmó que el gobierno tiene a su disposición otras herramientas para modificar el Decreto Ley 902 de 2017, como por ejemplo la iniciativa legislativa, con la cual se garantizaría un amplio debate democrático y se respetaría el carácter temporal de las normas del plan de desarrollo nacional.

D. Intervenciones oficiales

14. Vencido el término de fijación en lista, se recibieron intervenciones oficiales del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Presidencia de la República y el Departamento Nacional de Planeación.

Intervención de la Presidencia de la República

15. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de los apartes demandados del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023. Argumentó que no se desconocieron los límites a la configuración legislativa, dado que, de la doctrina jurisprudencial sentada en la Sentencia C-073 de 2018 "se desprende que, dentro del ámbito de configuración legislativa en materia de procedimiento, está la posibilidad de establecer cuáles son los asuntos que no se tramitarán bajo una u otra forma procedimental". Adicionalmente, aseguró que "del Acuerdo Final no se deriva un instrumento encaminado a requerir que los procedimientos especiales agrarios se decidan de fondo por la Jurisdicción Agraria".

16. Agregó que las reglas que se desprenden de las normas demandadas desarrollan los preceptos constitucionales de los artículos 58, 64 y 64 y son coherentes con la normatividad agraria y rural vigente (Ley 200 de 1936, Ley 160 de 1994 y Decreto Ley 902 de 2017), la cual propende a modificar la "estructura social agraria a través de procedimientos dirigidos a eliminar y prevenir irregularidades en la tenencia de la tierra, así como, dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos." Afirmó que aquellas también están en sintonía con lo dispuesto en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y duradera, con incidencia en el Decreto Ley 902 de 2017.

17. Sintetizó los motivos por los cuales, a su juicio, no se vulneró el principio de unidad de materia en los siguientes términos:

"En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 'Colombia Potencia Mundial de la Vida' se propuso la modificación normativa al Decreto Ley 902 de 2017, buscando aportar a la pronta y efectiva resolución de los llamados conflictos sobre la tierra, al facilitar la aplicación efectiva de los procedimientos especiales agrarios contemplados a nivel legislativo por la Ley 160 de 1994, como imperativo, para el cumplimiento del Punto 1 del Acuerdo Final (…), en donde para efectos de la superación de las causas estructurales del conflicto se estableció, entre otras medidas, la construcción de un fondo de tierras, que tiene el carácter de permanente, para la democratización del uso de la tierra, con una meta de tres millones de hectáreas en los primeros 12 años, cuyas fuentes incluyen los predios provenientes de dos tipos distintos de extinción del derecho de dominio, una judicial que debería impulsar a

través de las reformas necesarias (…) y otra administrativa (…). Así mismo, de los predios recuperados a través de procesos agrarios, predios donados, provenientes de expropiación y adquisición directa.”

(…)

“La disposición demandada ha surgido de las mismas bases que inspiraron y hacen parte de la estructura transversal del Plan Nacional de Desarrollo, lo que se traduce en que su objetivo primigenio, dirigido en todo caso a fortalecer la Reforma Rural Integral y superar los rezados históricos que se han perpetrado, se logren materializar, y que, las modificaciones que han surgido a lo largo del debate, no se traducen en la inconstitucionalidad de la disposición demandada, sino en la dinámica natural de construcción por cada uno de los sectores que componen la unidad legislativa y que permitió la aprobación del artículo 61 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.”

18. Expuso que la norma cuestionada supera las subreglas establecidas en la Sentencia C-415 de 2020, para ser declarada exequible. Resaltó que, con las metas de formalización y entrega de tierras, se busca solucionar problemas que “impiden consolidar la paz total y superar los problemas históricos asociados al uso y acceso a la tierra”, así como ordenar el territorio para impedir que la falta de planeación siga causando hechos violentos, victimizantes y conflictos socioambientales.

19. Argumentó que todo ello se conecta de manera directa “con el objetivo trazado en el Plan Nacional de Desarrollo de ‘armonizar la institucionalidad del ordenamiento territorial y simplificar los instrumentos que la acompañan’”, en concordancia con el catalizador de “tenencia en la zonas rural, urbana y suburbana, formalizada, adjudicada y regularizada.” La norma también tendría relación con la identificación del campesinado colombiano como uno de los actores diferenciales para el cambio y respecto del cual deben fortalecerse “los procesos que contribuyan a la formalización, adjudicación y regularización de la propiedad en áreas rurales.”
Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter
20. Agregó que “la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, en el eje trazador del ordenamiento del territorio, establece indicadores asociados al acceso a tierras y formalización, (…), por lo cual se busca transitar de un ordenamiento procedimental a uno

funcional que reconozca las realidades del territorio.”

21. Concluyó que la finalidad principal del numeral 5 y el parágrafo 3° del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 es establecer mecanismos para facilitar y dinamizar la reforma agraria y la reforma rural integral, lo que incluye agilizar los procesos de clarificación de tierras y las negociaciones voluntarias para su adquisición.

Intervención del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

22. Solicitó que se declare la exequibilidad de la norma parcialmente acusada, en tanto que esta no vulnera los límites a la configuración legislativa. Expuso que la jurisprudencia constitucional ha señalado que es posible modificar las leyes ordinarias a través de las leyes plurianuales de inversiones. Agregó que el artículo 61 cuestionado desarrolla los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 58, 64 y 65 de la Constitución Política y propenden por lograr el objetivo trazado por el Decreto Ley 902 de 2017, en armonía con la legislación vigente en la materia (Ley 200 de 1936 y Ley 160 de 1994).

23. También argumentó que no se produjo vulneración al principio de unidad de materia. Así, relató que la Ley 2294 de 2023 introdujo una serie de disposiciones normativas encaminadas a lograr una reforma agraria, dentro de los cuales se ubica el artículo 61 demandado.

24. Agregó que el propósito de la norma demandada es simplificar y estandarizar procedimientos e instrumentos que dinamicen la actividad de la administración pública para facilitar y agilizar la regularización y el uso de la tierra sin que se desconozca la obligación de buena fe prevista en el art. 1° del Acto Legislativo 01 de 2017. Adujo que la norma busca la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, lo que supone la necesidad de clarificar los títulos y suprimir la fase judicial del procedimiento único establecido en el Decreto Ley 902 de 2017. Lo anterior porque dicho procedimiento “no ha dado una respuesta inmediata y efectiva para dar solución a los conflictos y remediar los fenómenos irregulares sobre la tenencia de tierra” por posesión ilegal de baldíos o incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.

25. Puntualizó que los apartes normativos demandados cumplen con el criterio de conexidad directa respecto de los ejes de transformación y sus respectivos catalizadores, principalmente, en cuanto al “ordenamiento del territorio alrededor del agua” y su

catalizador “tenencia en las zonas rural, urbana y suburbana formalizada, adjudicada y regularizada”. Puso de presente que la norma se relaciona con las metas trazadoras del Plan Marco de Implementación (PMI) para el año 2026, en los indicadores de “tres millones de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras” y Siete millones de hectáreas de pequeña y medida propiedad rural, formalizadas”, así como con los siete puntos del pilar PMI denominado “Ordenamiento Social de la propiedad.” Así mismo, afirmó que el artículo 61 se relaciona con el indicador de segundo nivel del sector agricultura llamado “títulos entregados a través del Fondo de Tierras.”

26. Finalmente, explicó que el Plan Plurianual de Inversiones previó: (i) recursos de $1.862.671 para el ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental; (ii) la suma de $41.697.855 para el primer punto del Acuerdo, llamado reforma rural integral; y (iii) $1.708.218 dentro del componente anterior, para el ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo.

Intervención del Departamento Nacional de Planeación

27. Pidió que el artículo 61 de la Ley 2294, parcialmente demandado, sea declarado exequible. Expuso que el numeral 6 y parágrafo 3° de dicha norma, relacionados con el cambio de naturaleza de los procedimientos agrarios, guardan unidad de materia, por encontrarse estrechamente relacionados con el cumplimiento de los acuerdos de paz como política de Estado y la puesta en práctica de la reforma rural integral.

E. Intervenciones ciudadanas

28. La Corte Constitucional recibió las intervenciones de los ciudadanos Harold Eduardo Sua Montaña; Sharon Ramírez Quezada y Fabio Andrés Delgado Correa; la Asociación de Agricultores de Colombia; la Universidad Pontificia Bolivariana; y la Cámara Colombiana de la Construcción.

Intervención del ciudadano Harold Eduardo Sua Montaña

29. El ciudadano Sua Montaña pidió que la norma demandada se declare inexequible porque no cumple con los criterios sobre unidad de materia expuestos en la Sentencia C-049 de 2022. Argumentó que la creación de un procedimiento administrativo con incidencia en la

clarificación de la propiedad, la extinción de dominio sobre tierras ociosas o deficientemente aprovechadas y la recuperación de baldíos, para facilitar la implementación del Acuerdo Final, riñe con el carácter transitorio de los planes de desarrollo, lo cual resulta vulneratorio de los artículos 150.3, 158 y 339 de la Constitución Política.

Intervención de la ciudadana Sharon Ramírez Quezada y el ciudadano Fabio Andrés Delgado Correa

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

30. En la intervención conjunta, los ciudadanos Ramírez Quezada y Delgado Correa solicitaron que se declare la exequibilidad del numeral 6 y el parágrafo 3° del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023. Argumentaron que existe una relación funcional entre los artículos 1° y 61 de la Ley 2294 de 2023, pues se busca responder a los fenómenos del despojo de tierras y abuso patronal, evidenciados en el Informe Final de la Comisión de la Verdad como orígenes de la coyuntura social que degeneró en el conflicto armado interno. En esa medida, uno de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo es “la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas.”

Intervención de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC)

31. La SAC solicitó que se declare la inexequibilidad del numeral sexto y el parágrafo tercero del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023. Sostuvo que la disposición parcialmente demandada no guarda conexidad con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, puesto que las razones que justifican la necesidad de eliminar la fase judicial de la mayoría de los procedimientos agrarios “no se encuentran debidamente explicadas en la parte general respectiva ni en su trámite legislativo.”

32. Expresó que la norma parcialmente acusada es contradictoria con las políticas de gobierno, “por cuanto, de una parte, mediante una reforma constitucional se crea la jurisdicción agraria, [y de otro lado,] en el Plan Nacional de Desarrollo se elimina la fase judicial para la mayoría de los procedimientos agrarios, despojando a esta nueva jurisdicción de uno de sus propósitos estructurales en los términos establecidos en el punto 1.1.8 del Acuerdo Final, lo cual es una necesidad para las zonas rurales del país.”

33. Criticó que la introducción del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 no tuvo suficiente carga argumentativa para “justificar la eliminación del juez como rector de las decisiones en los

asuntos agrarios que nos ocupan y de la definición del derecho a la propiedad que ellos entrañan". Explicó que dicha norma "se incluyó en el penúltimo debate y el mismo no guarda relación con las materias discutidas por la Cámara y el Senado en las discusiones del Plan Nacional de Desarrollo", además de que no se discutió el desmonte del modelo de protección judicial para los procesos agrarios previstos en el Decreto Ley 902 de 2017.

Intervención de la Universidad Pontificia Bolivariana

34. La Universidad Pontificia Bolivariana solicitó a la Corte la declaratoria de inexequibilidad de los incisos 1, 2, 3 y 6 del numeral 6 y el parágrafo 3° de la Ley 2294 de 2023, porque considera que no existe una "relación directa entre los objetivos del Plan de Desarrollo o sus metas generales y la modificación en materia procesal que se busca surtir el trámite judicial por un trámite de tipo administrativo."

35. Por último, adujo que dichas disposiciones normativas desbordan la temporalidad propia de las normas del plan de desarrollo, por lo que el asunto debería tramitarse a través del procedimiento legislativo ordinario.

Intervención de la Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL)

36. CAMACOL solicitó la declaratoria de inexequibilidad de las disposiciones acusadas, por vulneración del principio de unidad de materia, dado que estas no se relacionan con los objetivos, ejes y fines de la ley del plan. También criticó que mediante una ley con vocación de temporalidad "se suprime la fase judicial del procedimiento único agrario contenido en el Decreto Ley 902 de 2017."

37. Argumentó que la norma no supera el juicio de unidad de materia esbozado en la Sentencia C-049 de 2022 porque ni en las bases ni "en los objetivos de la Ley del Plan no se evidencia transformación alguna de las disposiciones creadas para el procedimiento único respecto de los litigios agrarios". Además, la norma introdujo una modificación normativa de carácter permanente, que debió haber surtido el procedimiento legislativo ordinario.

F. Conceptos técnicos

38. La Corte Constitucional recibió los conceptos técnicos de la Comisión Colombiana de Juristas y el Colegio Colombiano de Abogados Administrativistas.

Concepto de la Comisión Colombiana de Juristas

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

39. La Comisión Colombiana de Juristas solicitó la declaratoria de exequibilidad parcial del artículo 61 de la Ley 2294 de 2014. Afirmó que, siguiendo los criterios trazados por las Sentencias C-315 y C-105 de 2021, se concluye que dicha norma "hace referencia a los 'mecanismos para facilitar y dinamizar los procesos de compra de tierras por oferta voluntaria', incorporados en la sección VI relativa a la tenencia en las zonas rurales, urbanas y suburbanas formalizada, adjudicada y regularizada, dentro del capítulo II que aborda uno de los ejes de transformación del PND: el ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental."

40. Expuso que el documento de las bases del plan hace referencia a los problemas de acceso y uso de la tierra como barrera para alcanzar la paz total y superar los conflictos sociales, económicos y ambientales. Dicho documento también describe problemáticas relacionadas con los baldíos y "la necesidad de formalizar el uso de la tierra en zonas de reserva ambiental." Recordó que "la ministra de Agricultura y Desarrollo Sostenible, en su intervención realizada durante la Plenaria del Senado del (…) 3 de mayo, (…) explicó y sustentó la necesidad de establecer procedimientos agrarios más eficaces que puedan partir de la dinamización de los procesos de compra de tierras, la adjudicación de baldíos y otros."

41. Finalmente, argumentó que existe una conexidad directa e inmediata entre las normas atacadas y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, en tanto que las modificaciones al Decreto Ley 902 de 2017 previstas en los artículos 57, 58, 59 y 61 de la Ley 2294 de 2023, son de carácter instrumental y no son aisladas. Lo anterior, porque los asuntos de la tierra son prioridad en la planeación para el cuatrienio. En esa medida "la modificación del procedimiento previsto en el Decreto Ley 902 de 2017 para los eventos (…) centrados exclusiva, ente en dos tipos de bienes -baldíos y tierras incultas-, se alinea con el fin de garantizar el acceso a la tierra incorporado en las bases del PND, partiendo del reconocimiento de una problemática que se puede resolver a través de la priorización en la planificación realizada por el gobierno nacional entre 2022 y 20226."

Intervención del Colegio Colombiano de Abogados Administrativistas

42. Abogó por la declaratoria de inexequibilidad de la norma parcialmente demandada, porque consideró que esta es violatoria del principio de unidad de materia por su vocación de permanencia y en tanto que “resulta claro que con la misma se busca superar un vacío en cuanto a agilizar procedimientos, así mismo se restringe el principio democrático” y se modifica la legislación expedida para cumplir el Acuerdo Final.

G. Concepto de la procuradora General de la Nación

43. La Procuradora General de la Nación solicitó a la Corte Constitucional declarar la inexequibilidad del numeral 6 y el parágrafo 3° del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 porque “si bien es posible identificar alguna conexidad entre los apartes normativos acusados y las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, lo cierto es que dicha relación no es ‘directa e inmediata’, en tanto no se aviene con los requerimientos de motivación, temporalidad e idoneidad exigibles”.

44. A su juicio, la desjudicialización de algunas etapas de los procesos especiales agrarios guarda relación con el eje de transformación llamado “ordenamiento territorial alrededor del agua”. Dicha transformación “incentiva la adopción de mecanismos dirigidos a optimizar el acceso a la tierra de la población campesina”, entre otros aspectos. “Sin embargo, la referida conexidad es genérica e hipotética, en tanto no puede inferirse que cualquier modificación a los procesos agrarios especiales cumple con el propósito de optimizar el acceso de la población campesina a la tierra, ya que para llegar a dicha conclusión razonablemente se requiere una justificación técnica de la enmienda”, la cual no se dio en el seno del debate legislativo. Al déficit de justificación, sumó que “las disposiciones reprochadas tampoco se ajustan a la naturaleza temporal de los preceptos contenidos en las leyes aprobatorias de los planes nacionales de desarrollo.”

45. Finalmente, adujo que “los preceptos acusados no se presentan consonantes con las políticas del Gobierno Nacional dirigidas a implementar y fortalecer la Jurisdicción Ordinaria Agraria en cumplimiento del Acuerdo Final.”

H. Síntesis de las intervenciones y conceptos

46. El cuadro que se presenta a continuación sintetiza las intervenciones oficiales, las intervenciones ciudadanas, los conceptos técnicos y el concepto del Ministerio Público

recibidos en el curso del proceso:

Tabla 2 – Síntesis de las intervenciones

NO.
INTERVINIENTE
SOLICITUD
1
Presidencia de la República

Exequibilidad
2
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
3
Departamento Nacional de Planeación
4
Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Inexequibilidad
5
SAC
6
Universidad Pontificia Bolivariana
7
CAMACOL
8
Sharon Ramírez Quezada y Fabio Andrés Delgado Correa

Exequibilidad
9
Comisión Colombiana de Juristas
10
Colegio Colombiano de Abogados Administrativistas
Inexequibilidad
11

II. CONSIDERACIONES

A. A. Competencia

47. En virtud de lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para resolver la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra el artículo 61 (parcial) de la Ley 2294 de 2023.

B. Cuestión previa: configuración de la cosa juzgada constitucional

48. La Sala Plena constata que mediante la Sentencia C-294 de 2024 se declaró la inexequibilidad del numeral 6 y el parágrafo 3° del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023. Por lo tanto, en este caso ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

49. A continuación, se expondrá la jurisprudencia constitucional reiterada sobre la cosa juzgada constitucional, para posteriormente profundizar en la resolución del caso concreto.

Reiteración de jurisprudencia sobre la cosa juzgada constitucional

50. El artículo 243 de la Constitución Política; los artículos 46 y 48 de la Ley 270 de 1996 y el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991 prescriben que las decisiones de la Corte Constitucional en sede de control abstracto hacen tránsito a cosa juzgada. Esta corporación ha expresado que no es posible emitir pronunciamientos sobre asuntos discutidos y decididos previamente, pues dichas decisiones son inmutables, vinculantes y definitivas.

51. En la jurisprudencia constitucional se han distinguido las siguientes categorías de cosa juzgada constitucional abstracta: formal y material; absoluta y relativa; relativa explícita y relativa implícita; y aparente, las cuales se sintetizan y esquematizan en el siguiente cuadro.

Tabla 2 – Categorías de cosa juzgada constitucional

Por el objeto de control
Cosa juzgada formal:
Cuando la decisión previa de la Corte ha recaído sobre el mismo texto sometido nuevamente a su consideración.

Cosa juzgada material:
Cuando la sentencia previa examinó una norma equivalente a la demandada contenida en un texto normativo distinto. De forma que, aunque se trate de disposiciones diferentes, producen los mismos efectos en cuanto contienen la misma regla jurídica.
Por el cargo de constitucionalidad
Cosa juzgada absoluta:
Cuando la primera decisión agotó cualquier debate sobre la constitucionalidad de la norma acusada. Ocurre cuando se analizó la validez de la norma acusada con la totalidad del bloque de constitucionalidad. Por regla general corresponde a las sentencias emitidas en ejercicio del control automático e integral que la Constitución Política asigna a cierto tipo de normas con rango de ley.
Cosa juzgada relativa:
Cuando la decisión previa juzgó la validez constitucional sólo desde la perspectiva de algunos de los cargos posibles.
Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter
La cosa juzgada relativa puede ser explícita o implícita.

Será cosa juzgada relativa explícita cuando en la parte resolutiva de la sentencia se establece expresamente que el pronunciamiento de la Corte se limita a los cargos analizados.

Será cosa juzgada relativa implícita cuando, pese a no hacerse tal referencia en la parte resolutiva, de las consideraciones de la sentencia se puede desprender que la Corte limitó su juicio a determinados cargos.
Cosa juzgada aparente
Ocurre cuando la Corte, “a pesar de adoptar una decisión en la parte resolutiva de sus providencias declarando la exequibilidad de una norma, en realidad no ejerce función jurisdiccional alguna y, por ello, la cosa juzgada es ficticia”.

La cosa juzgada aparente depende de que la declaración de exequibilidad carezca de toda motivación en el cuerpo de la providencia. En este caso, aunque la declaración de exequibilidad da la apariencia de cosa juzgada, en realidad la norma demandada no está revestida de cosa juzgada, ni formal, ni material debido a la ausencia de motivación de la providencia en tal sentido.

La cosa juzgada aparente tiene lugar en dos hipótesis: (i) cuando la Corte resuelve declarar exequible una disposición, pero en la parte motiva de la sentencia omite totalmente el estudio de constitucionalidad de aquella, de forma que la disposición no fue objeto de función jurisdiccional alguna; y (ii) Cuando se declara exequible una disposición, pero en la parte motiva del fallo sólo se estudió una de las normas contenidas en aquélla. “En este caso, las normas que carecieron de pronunciamiento jurisdiccional pueden ser objeto de un estudio de constitucionalidad en una nueva ocasión.”

52. La Corte ha admitido que, aunque se constate la existencia de cosa juzgada constitucional, es posible reabrir el análisis de exequibilidad de un asunto en algunos de los siguientes eventos, siempre y cuando la decisión previa no haya sido de inexequibilidad:

“(i) La modificación del parámetro de control, (ii) el cambio en la significación material de la Constitución y (iii) la variación del contexto normativo del objeto de control. El primer evento, se refiere a aquellos casos en los que la norma constitucional que sirvió de parámetro de control ha sido modificada, bien como resultado de una reforma constitucional, o por efecto de la incorporación de nuevas reglas al bloque de constitucionalidad. El segundo evento, cambio en la significación material de la Constitución, implica la variación del parámetro no por una modificación formal, como en el caso anterior, sino por un cambio en las significaciones constitucionales que inspiraron el primer control; esta hipótesis se deriva del reconocimiento de que la Constitución es un texto vivo cuyo significado puede cambiar como resultado del “carácter dinámico de la Constitución, que se deriva de su relación directa con la realidad sociopolítica del país”. El tercer evento, la variación del contexto normativo del objeto de control, supone que el contenido normativo previamente juzgado haya sido modificado, o que el ordenamiento en el que se inscribe haya variado de forma que incidió en el alcance de la norma originalmente juzgada.”

53. En el supuesto en que la decisión respecto de la cual se predica la cosa juzgada sea de inexequibilidad, el impacto de la cosa juzgada tiene un mayor peso, en tanto que, frente a un caso idéntico, la Corte tendrá que rechazar la demanda o estarse a lo resuelto en la sentencia que decidió la inexequibilidad, dado que no existe un asunto a ser revisado.

Análisis del caso concreto

54. El ciudadano Salgado Moreno demandó la constitucionalidad de los incisos 1, 2, 3 y 6 del

numeral 6 y el parágrafo 3° del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023. En el transcurso del proceso, la Sentencia C-294 de 2024 declaró inexequibles el numeral 6 y el parágrafo 3° del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, por la violación del principio de publicidad en el debate que se llevó a cabo en la plenaria del Senado de la República. Esto, por cuanto la proposición mediante la cual se introdujeron las disposiciones demandadas no fue previamente conocida por los senadores mediante el mecanismo definido en la Ley 5° de 1992, ni a través de otros medios alternativos y eficaces de publicidad, lo que conllevó una elusión del debate, y por lo tanto la transgresión del principio democrático.

55. Dado que los apartes normativos del artículo 61 de la Ley 2294 demandados en el expediente bajo examen fueron expulsados del ordenamiento jurídico mediante la Sentencia C-294 de 2024, corresponde estarse a lo resuelto en la referida providencia. Esto por cuanto la declaratoria de inexequibilidad descrita implica la expulsión del ordenamiento de la norma demandada en este caso, con efectos de cosa juzgada constitucional.

56. Por último, dado que en el presente caso no existe una controversia constitucional, no hay razones para acceder a la realización de la audiencia pública solicitada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia Nacional de Tierras, por lo cual se denegará dicha petición.

. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. NEGAR la solicitud de celebración de audiencia pública dentro del presente proceso, elevada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia Nacional de Tierras.

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

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter
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