TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia C-383/24

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY 2294 DE 2023-Estarse a lo resuelto en la sentencia C-294 de 2024

La Sala constató que en la Sentencia C-294 de 2024 la Corte declaró la inexequibilidad del numeral 6° y el parágrafo 3° del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023. Por lo tanto, luego de confirmar la existencia de cosa juzgada formal y absoluta, con la supresión de dicho artículo del ordenamiento jurídico, la corporación decidió estarse a lo resuelto en el fallo C-294 de 2024.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL ABSOLUTA-Configuración por declaratoria de inexequibilidad

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Requisitos para su configuración

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Tipología

REPÚBLICA DE COLOMBIA
CORTE CONSTITUCIONAL
Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter
Sentencia C-383 de 2024

Referencia: expediente D-15631

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

Demandante: Zuly Alejandra Arévalo Briceño

Asunto: configuración de la cosa juzgada respecto de la Sentencia C-294 de 2024

Magistrado ponente:
Juan Carlos Cortés González

SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

¿Qué estudió la Corte?
La Corte Constitucional estudió una demanda contra el numeral 6° y el parágrafo 3° del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, contenidos que modifican el trámite de los procesos especiales agrarios de clarificación, deslinde y recuperación de baldíos, extinción judicial de dominio de tierras incultas y caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos. El artículo 61 referido cambiaba para estos asuntos el procedimiento previsto en el Decreto Ley 902 de 2017 al eliminar su fase judicial.

La demandante planteó dos cargos de fondo. De un lado, la violación del principio de igualdad por la eliminación de la reserva judicial frente a los propietarios de bienes inmuebles en procesos de extinción de dominio (arts. 13 y 34 superiores). De otro, el desconocimiento de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, en tanto que la reforma al Decreto Ley 902 de 2017 desconoce la prohibición de regresividad y los principios de progresividad, juez natural, proporcionalidad y razonabilidad, y el derecho a la tutela judicial efectiva (arts. 29, 228 y 229).
¿Qué decidió la Corte?
Tras reiterar la jurisprudencia sobre cosa juzgada constitucional, la Sala constató que en la Sentencia C-294 de 2024 la Corte declaró la inexequibilidad del numeral 6° y el parágrafo 3° del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023.
Por lo tanto, luego de confirmar la existencia de cosa juzgada formal y absoluta, con la supresión de dicho artículo del ordenamiento jurídico, la corporación decidió estarse a lo resuelto en el fallo C-294 de 2024.

Bogotá D.C., once (11) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, y conforme los requisitos y trámites previstos por el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Tramite procesal

1. 1. El 17 de noviembre de 2023, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, Zuly Alejandra Arévalo Briceño presentó demanda contra diferentes disposiciones de la Ley 2294 de 2022, por medio del cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", entre estas disposiciones, el artículo 61(parcial).

2. El 12 de enero de 2024, el magistrado sustanciador inadmitió la demanda. Subsanado el escrito, mediante auto del 5 de febrero de 2024, el magistrado resolvió (i) admitir la demanda en relación con dos cargos de inconstitucionalidad frente a los apartes censurados del artículo 61 (parcial) de la Ley 2294 de 2023, (ii) rechazar el resto de los cargos formulados por la demandante; (iii) trasladar las pruebas y documentos recibidos en el trámite de los expedientes acumulados D-15438 y D15461, y el expediente D-15516, por economía procesal; (iv) oficiar y convocar a varias autoridades, entidades, instituciones y agremiaciones para intervenir en este proceso, (v) adelantar las comunicaciones dispuestas en los artículos 244 de la Constitución Política y 11 del Decreto 2067 de 1991, (vi) correr traslado a la Procuradora General de la Nación para que rindiera concepto, y (vii) fijar en lista el proceso por el término de 10 días.

3. Mediante auto del 1° de abril de 2024, el despacho requirió la práctica de algunas pruebas y el 6 de mayo siguiente se ordenó continuar con el trámite judicial respectivo. Además, el 28 de junio de 2024 el magistrado decidió no acceder a las solicitudes para la celebración de una audiencia pública en el proceso D-15631, formuladas por algunas autoridades administrativas, dado que no se advertía el cumplimiento de presupuestos necesarios para su procedencia y convocatoria.

4. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional procede a decidir la demanda de la referencia.

Norma demandada

5. A continuación, se transcribe la disposición demandada:

"LEY 2294 DE 2023

(mayo 19)
Diario Oficial No. 52.400 de 19 de mayo de 2023
PODER PÚBLICO – RAMA LEGISLATIVA

Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.
(…)

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

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 1o. En los mecanismos de compra previstos en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo, la ANT tendrá la primera opción de compra.

PARÁGRAFO 2o. Los literales a y b del numeral 2 del presente artículo constituyen supuestos adicionales a las reglas aplicables para la enajenación temprana, previstos en la legislación vigente.

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.
(…)".

La demanda

6. La demandante presentó dos cargos de inconstitucionalidad. Sostuvo que el artículo 61 numeral 6° y el parágrafo 3° del Plan Nacional de Desarrollo (PND) vulnera: (i) el principio de

igualdad respecto de la reserva judicial en materia de extinción de dominio (arts. 13 y 34 C.P.) y (ii) los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, en el trámite de los asuntos de que tratan los numerales 4°, 5° y 7° del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017, particularmente, el asociado a los procesos de extinción judicial de dominio sobre tierras incultas de que trata la Ley 160 de 1994. En consecuencia, solicitó que la Corte Constitucional declare la inexequibilidad del numeral 6° y del parágrafo tercero del aludido artículo 61, disposiciones que modifican el procedimiento de estos asuntos agrarios.

7. La actora reseñó que el artículo 61 del PND establece algunos mecanismos para facilitar y dinamizar los procesos de compra de tierras por oferta voluntaria a cargo de la Agencia Nacional de Tierras que se destinarán al fondo de tierras de esa entidad. En particular, el numeral 6° demandado dispone que para los trámites dispuestos en los numerales 4°, 5° y 7° del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017, la Agencia Nacional de Tierras tomará "la decisión de fondo que corresponda", mediante acto administrativo soportado en un informe técnico jurídico definitivo. Tales trámites son: (i) "[clarificación] de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994", (ii) "[extinción] judicial del dominio sobre tierras incultas de que trata la Ley 160 de 1994" y (iii) "[caducidad] administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994".

8. En la demanda se cuestionó que la norma establezca: (i) en su inciso tercero que "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"; (ii) en su inciso quinto que "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"; y (iii) en su inciso sexto que "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".

9. Además, la accionante detalló que el artículo demandado, en su parágrafo 3°, deroga normas procedimentales que presuntamente contradicen el contenido de esta reforma, entre

ellas, 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. Para la demandante, este contenido tiene los dos siguientes problemas de constitucionalidad:

Primer cargo: la norma del PND desconoce el principio de igualdad al omitir la reserva judicial para los propietarios de bienes inmuebles en procesos de extinción de dominio (arts. 13 y 34 C.P.)

10. La demandante argumentó que la reforma, al modificar el proceso de extinción judicial de tierras incultas previsto en el Decreto Ley 902 de 2017, contravino la garantía de reserva judicial dispuesta para los actos de extinción de dominio y, con ello, desconoció el principio de igualdad entre los propietarios de bienes declarados extintos por la Nación. La demandante aplicó los siguientes elementos del test de igualdad, de acuerdo con las sentencias C-059 de 2021 y C-138 de 2019:

11. (i) Existen dos grupos objeto de comparación. Por un lado, los propietarios sometidos a un proceso judicial de extinción de dominio por tierras incultas, regulado inicialmente por la Ley 160 de 1994 y con posterioridad por el Decreto Ley 902 de 2017, quienes pierden su predio por el desconocimiento de la función social o ecológica de la propiedad prevista en el artículo 58 constitucional. Por otro lado, los propietarios sujetos a la acción de extinción de dominio por actividades ilícitas, de aquellas reguladas en la Ley 1708 de 2014, que pierden la propiedad por actividades ilícitas o que deterioren gravemente la moral social señaladas en el artículo 34 superior. En el primer caso, con la reforma, tales titulares pierden la propiedad administrativamente, en el segundo, con un procedimiento judicial.

12. (ii) Los grupos son comparables. Para la demandante, estos dos grupos citados son comparables, porque:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

(b) La extinción de dominio es una "figura unívoca", a pesar de sus distintas modalidades, pues se trata, en todos los eventos, de una sanción objetiva que elimina el derecho de propiedad sin indemnización o compensación económica. La demandante explicó que la figura de la extinción de dominio se configura como una sanción objetiva, porque a diferencia de la expropiación administrativa, no implica una compensación económica o indemnización

por la privación del bien, ya que constituye principalmente un castigo por el desconocimiento de deberes de rango constitucional. En consecuencia, la extinción judicial, por los hechos que están llamados a ser interferidos y por las implicaciones que tendría, debe decretarse a través de un procedimiento judicial.

(c) La extinción de dominio, independiente de su trámite o modalidad, en todos los casos aplica por el incumplimiento de deberes constitucionales, sea por grave deterioro a la moral social (artículo 34), como por el incumplimiento de la función social y/o ecológica de la propiedad (artículo 58). Desde la perspectiva de la demanda, la extinción de dominio no debe entenderse como un procedimiento, sino como una institución jurídica que aplica exclusivamente cuando se configure el incumplimiento de deberes constitucionales. De ahí que cuando la Corte Constitucional analiza la figura de la extinción de dominio la relaciona tanto con el artículo 34 como con el artículo 58 de la Constitución Política.

(d) La interpretación de la jurisprudencia constitucional, como se desprende de las sentencias C-389 de 1994 y C-749 de 2003, ha establecido que la extinción de dominio (como figura unívoca) presenta las características de pública, constitucional y jurisdiccional. Por eso, entendida como una sola figura, su naturaleza constitucional, pública y jurisdiccional, aplica a la extinción de dominio sobre tierras incultas. A juicio de la actora, así lo entendió el Gobierno nacional cuando, mediante el ejercicio de facultades presidenciales para la paz, dispuestas en el Decreto Ley 902 de 2017, expresamente dispuso la "[extinción judicial] del dominio sobre tierras incultas".

13. (iii) Existe un tratamiento diferencial que carece de justificación. Para la demandante, este trato diferencial se da porque las personas que incumplen la función social o ecológica dejan de disfrutar de la garantía de reserva judicial en materia de extinción de dominio. Tras la reforma, después de ejecutoriado el acto y de haber sido despojadas del inmueble, pueden eventualmente acudir a un juez para lograr una decisión judicial en su caso. En cambio, las personas que han adquirido o utilizado los bienes para actividades ilícitas, como narcotráfico o trata de personas, cuentan con mayores garantías de debido proceso y de acceso a la administración de justicia, puesto que, antes de despojarlos de sus bienes, un juez debe decidir de manera definitiva sobre sus derechos.

14. La demandante sostuvo que esta diferencia en el tratamiento carece de justificación,

porque la extinción de dominio debe ser entendida como una sola figura de carácter constitucional, pública y jurisdiccional, que opera ante el incumplimiento de principios constitucionales. Luego, las personas que presumiblemente adquirieron bienes ilegales, al cometer delitos, no pueden tener más derechos o garantías que los propietarios de bienes rurales que presuntamente violaron la función social o ecológica de la propiedad. Esta disparidad, a juicio de la demandante, resulta incompatible con los artículos 13 y 34 de la Constitución Política. Señaló que tampoco se justifica el trato diferencial, si se considera que los narcotraficantes, sus testaferros o beneficiarios, tendrían más derechos, protección y garantías específicas que las personas que no utilicen el bien conforme lo determine el Gobierno nacional.

15. En consecuencia, para la actora, la extinción judicial de tierras incultas regulada en el Decreto Ley 902 de 2017, mediante la cual se dispone una fase judicial previa a cualquier decisión definitiva, no puede reemplazarse, como la reforma lo pretende, con un control judicial posterior de los actos administrativos.

Segundo cargo: la norma del PND desconoce el debido proceso y el acceso a la administración de justicia al eliminar la fase judicial en el asunto que trata el numeral 5° del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017 (art. 29, 228 y 229)

16. La accionante sostuvo que la norma acusada vulnera los derechos al debido proceso y al acceso efectivo a la administración de justicia, al impedir la participación de un juez imparcial y la eficacia de las garantías de defensa y contradicción, sobre trámites que pueden conllevar la pérdida de derechos de propiedad, en particular, en el proceso de extinción judicial de dominio sobre tierras incultas regulado por el Decreto Ley 902 de 2017 y reformado por la norma acusada. En su escrito inicial y de corrección, la demandante presentó distintas acusaciones que pueden resumirse de la siguiente manera:

17. Primera acusación. La norma demandada desconoce el principio de progresividad y la prohibición de regresividad determinantes en la consolidación y protección de los derechos fundamentales. De acuerdo con las consideraciones de la Sentencia C-228 de 2011, la actora afirmó que la reforma retrotrae garantías procesales para la protección de los derechos de los propietarios de los predios rurales, sin que sea necesario ni se cumpla con ello una finalidad constitucional.

18. Fundamentó esta aseveración en que el Decreto Ley 902 de 2017, el cual reguló el procedimiento único agrario, en especial en sus fases administrativa y judicial, es el resultado de un proceso de paz y de una reglamentación especial que valoró la problemática agraria en su integridad y definió la ruta a seguir, para efectos de lograr la consolidación y protección de los derechos agrarios, bajo el principio de acceso al sistema judicial y a la tutela judicial efectiva. Sin embargo, a través de la norma del PND se cambia el procedimiento previsto en el Decreto Ley 902 de 2017, declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-073 de 2018.

19. Con la reforma, el inciso primero del artículo 61 dispone que la Agencia Nacional de Tierras (ANT), mediante acto administrativo fundamentado en el informe técnico jurídico definitivo, tomará la decisión de fondo que corresponda. Además, los incisos 3° y 4° reducen la fase judicial a una acción de nulidad agraria, que es facultativa.

20. La accionante expuso que la decisión jurídica definitiva sobre la situación del predio es decidida por la entidad pública interesada en la adquisición del bien, es decir, la ANT. En este sentido, la autoridad administrativa que realiza la declaración de explotación del predio, por ejemplo, en el marco del proceso de extinción de tierras incultas, es la misma entidad que práctica las pruebas y resuelve conforme a su propia necesidad el derecho sobre la propiedad.

21. En consecuencia, para la demandante, el contenido de la reforma es: (i) un cambio regresivo, sin que tenga un fin constitucionalmente legítimo o un presupuesto que lo justifique, (ii) el legislador no demostró la ausencia de otros mecanismos menos lesivos frente a la protección de los propietarios rurales, y al contrario, (iii) resulta excesiva la eliminación de la fase judicial respecto de los principios dispuestos en los artículos 29, 228 y 229 de la Constitución.

22. Segunda acusación. La norma afecta el principio del juez natural, así como los principios de proporcionalidad y de razonabilidad, y los derechos de defensa y de contradicción. La demandante cuestiona el inciso 6° del numeral 6° del artículo 61 que dispone que: “Los procedimientos especiales agrarios que hubiesen pasado a etapa judicial, pero 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".

23. Para aquella, esta norma vulnera el acceso a un juez competente independiente e imparcial, al afectar la competencia de trámites judiciales en curso y convertirlos en procesos administrativos, sin proporcionar garantías suficientes de defensa y contradicción para las personas involucradas. Con ello, otorga facultades exorbitantes y excesivas a la ANT. Dichas facultades excesivas, a juicio de la actora, se evidencian en la atribución de la entidad para intervenir en procesos judiciales en curso, incluso durante la etapa probatoria, finalizarlos y reabrir un trámite administrativo.

24. En su criterio, este cambio restringe los derechos de defensa y contradicción de los individuos afectados con las decisiones y el acceso a un juicio imparcial ante tribunal competente. Argumentó que la decisión final sobre la situación jurídica del predio ya no será tomada de manera oportuna por un juez independiente e imparcial. En su lugar, se otorga esta facultad a una autoridad administrativa que actúa como parte interesada en la actuación, lo que compromete la objetividad de su decisión y los derechos de los afectados.

25. La actora también indicó que la reforma otorga la facultad a la ANT de reasumir los procesos judiciales que se encuentren en curso y en conocimiento por la autoridad judicial, para que esa entidad sea quien decida, situación que atenta contra el debido proceso, el cual debe garantizarse dentro de toda actuación judicial. La demandante aseveró que esta potestad deja sin herramientas jurídicas eficientes a aquellos particulares que hacían parte del procedimiento único, pero ya no cuentan con una fase judicial, en tanto no tienen garantías oportunas de defensa y contradicción ante ese traslado de competencia y pérdida de conocimiento por el juez natural de la causa.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

27. Tercera acusación. La norma desconoce el principio de tutela judicial efectiva inherente al acceso a la administración de justicia. La demandante cuestiona la competencia de la ANT prevista en el inciso 5° del numeral 6° del artículo 61, el cual dispone: "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".

28. Para la demandante, esta reforma: (i) restringe la competencia de la autoridad judicial para ejercer su facultad de suspender los efectos de los actos administrativos que determinan de forma definitiva la situación jurídica de un predio; (ii) le otorga una facultad a la autoridad administrativa que es propia del sistema judicial; y (iii) afecta el derecho de las personas que acuden al proceso judicial, pues la medida provisional no sirve para suspender o detener la pérdida del derecho de dominio.

29. En su criterio, la disposición normativa ibidem desestima el principio de efectividad. Esto se manifiesta en la restricción que tiene la autoridad judicial para ejercer su facultad de suspender los efectos de los actos administrativos que determinan de forma definitiva la situación jurídica de un predio. Esta limitación contraviene, en criterio de la demandante, el derecho de los particulares a solicitar la suspensión del acto administrativo que define el derecho real de dominio.

30. Para la actora, el proceso judicial deja de ser efectivo porque la suspensión provisional se convierte en un acto ineficaz. Además, la acción agraria deja de ser efectiva porque no existe predio sobre el cual materializar la pretensión de nulidad agraria. Dicho en otras palabras, incluso acudiendo al proceso judicial, este no resulta efectivo para suspender o detener la pérdida del derecho de dominio. Esto convierte la acción agraria en un proceso de naturaleza indemnizatorio, pero no en una vía efectiva para la protección de los derechos reales de los propietarios de predios rurales.

Pruebas trasladadas

31. Mediante auto del 5 de febrero de 2024, el magistrado sustanciador ordenó el traslado de las pruebas y documentos recibidos en el trámite de los expedientes acumulados D-15438 y D15461 y del expediente D-15516. Se ordenó su traslado por la conexidad entre los procesos de constitucionalidad y por la aplicación de los principios de economía y celeridad procesal. Las pruebas recolectadas se reseñan en la siguiente tabla.

Expediente D-15438 y D15461 acumulado

Interviniente

Solicitud o documentos trasladados

Presidencia de la República

Inhibición y subsidiariamente

exequibilidad

Cámara de Representantes

Documentos sobre trámite legislativo

Senado de la República

Documentos sobre trámite legislativo

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Inhibición y subsidiariamente

exequibilidad

Departamento Nacional de Planeación

Exequibilidad

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Exequibilidad

Universidad Agraria de Colombia

Exequibilidad

Universidad Libre

Exequibilidad

Universidad Pontificia Bolivariana

Inexequibilidad

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga

Inexequibilidad

Sociedad de Agricultores de Colombia

Inexequibilidad

Asociación Nacional de Empresarios de Colombia

Inexequibilidad

Cámara Colombiana de la Construcción-Camacol

Inexequibilidad

Comisión Colombiana de Juristas

Inhibición

Harold Eduardo Sua

N/A

Manuel Enrique Cifuentes Muñoz

Inexequibilidad

Leidy Angélica Ramírez Primiciero

N/A

Expediente D-15516

Interviniente

Solicitud o documentos trasladados

Presidencia de la República

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Exequibilidad

Departamento Nacional de Planeación

Exequibilidad

Comisión Colombiana de Juristas

Exequibilidad

Asociación de Agricultores de Colombia

Inexequibilidad

Cámara Colombiana de la Construcción-Camacol

Inexequibilidad

Colegio Colombiano de Abogados Administrativas

Inexequibilidad

Universidad de Nariño

Inexequibilidad

Universidad Pontificia Bolivariana

Inexequibilidad

Harold Eduardo Sua Montaña

N/A

Sharon Ramírez Quezada

Exequibilidad

Leidy Angélica Ramírez Primiciero

N/A

Pruebas practicadas

32. Mediante autos del 5 de febrero y 1° de abril de 2024, el magistrado sustanciador ordenó y requirió la práctica de pruebas de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10° del Decreto 2067 de 1991 y 63 del Acuerdo 02 de 2015. En particular, solicitó que diversas entidades e instituciones respondieran preguntas relacionadas con el trámite administrativo y judicial surtido en los asuntos de que tratan los numerales 4°, 5° y 7° del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017, reformados por el artículo 61 de Ley 2294 de 2023.

A continuación, se presentan los argumentos principales expuestos:

Interviniente
Argumentos principales
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
– La modificación procedimental introducida en el numeral 6° y el parágrafo tercero del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 no contraría lo dispuesto en la Constitución. Únicamente establece el retorno de las competencias a la ANT para decidir de fondo los procesos agrarios consagrados en los numerales 4°, 5° y 7° del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017, bajo las competencias dispuestas inicialmente en la Ley 160 de 1994.
– Esta decisión se adopta para tramitar de forma eficiente y célere estos procesos y materializar los derechos del campesinado.
Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter
Agencia Nacional de Tierras
– El proceso único, en su fase administrativa, garantiza el debido proceso de los propietarios de los predios. Para estos asuntos, la entidad soporta el respeto de garantías procesales y los principios de libertad probatoria, contradicción, valoración y motivación, así como los principios de pertinencia, conducencia y utilidad de la prueba.
– La entidad expuso que la fase judicial no era el mecanismo más eficaz administrativamente para la protección del campesinado, ya que la ANT solo presentó 5 demandas, ahora retiradas, como quiera que ninguna pasó de la etapa probatoria.
– Presentó datos cuantitativos de cada procedimiento administrativo y de sus distintas etapas y marcos normativos, mediante los cuales aduce la necesidad de eficacia y celeridad de la Administración.
Procuraduría Delegada con Funciones

Mixtas para Asuntos Ambientales, Minero Energéticos y Agrarios

– En el marco de sus competencias preventivas, de intervención y seguimiento, la Procuraduría Delegada señaló que maneja un reporte de 387 procesos que sugieren obstáculos legales, administrativos y técnicos los cuales son "cardinales y demuestran la conveniencia de que las determinaciones que resuelven tales debates se radiquen en jueces y no autoridades administrativas".

– Desde una lectura normativa histórica, expone que los procesos agrarios tradicionalmente fueron una competencia del ejecutivo, sin embargo, a partir del Decreto Ley 902 de 2017 se determinó que estos serían instruidos por la ANT, pero resueltos por las autoridades jurisdiccionales, bajo el entendido de que en ellos se discuten verdaderos debates de adjudicación de derechos territoriales de competencia de la jurisdicción agraria, creada como "un sistema especializado de justicia que atienda de manera singular los debates en torno a los derechos sobre la tierra en Colombia". Por lo tanto, "los debates en torno a los derechos sobre la tierra no se limitan a asuntos civiles o de la Jurisdicción contenciosa".

– Allegó los informes de seguimiento a las Sentencias T-488 de 2014 y SU-288 de 2022, así como el Quinto Informe al Congreso de la República sobre avances en la implementación del Acuerdo de Paz, por medio de los cuales expone una acumulación significativa de procesos agrarios registrados por la ANT que aún se encuentran en etapas administrativas iniciales o preliminares.

Defensoría del Pueblo

– La reforma significa un importante avance en punto al reconocimiento de derechos de la población campesina históricamente excluida, que no cuentan con tierra o la tienen, pero de manera insuficiente.

– Su implementación debe realizarse con la participación directa de sus potenciales beneficiarios, la veeduría de los liderazgos comunitarios y con una gestión transparente.

Intervenciones y conceptos

33. Durante el trámite del presente asunto, la Corte recibió diferentes escritos de intervención y conceptos. Las solicitudes de cada una de las intervenciones se resumen en la siguiente tabla:

Interviniente

Argumentos principales

Presidencia
de la República

Solicitud: Inhibición
y, en subsidio, exequibilidad
– Ineptitud por falta de especificidad en la formulación del cargo por violación de los artículos 13 y 34 constitucionales. La demandante interpreta de manera equivocada las dos figuras, que si bien, tienen similar denominación, son diferentes: la extinción de dominio (art. 34 de la CP) y la extinción de dominio agrario (art. 58 de la CP).
– Ineptitud por falta de certeza, especificidad y suficiencia en la formulación del cargo por la presunta violación de los artículos 29, 228 y 229 de la Constitución. El cargo no recae sobre el contenido de la disposición acusada, sino sobre una inferencia de la demandante basada en sus opiniones.
– El dispositivo jurídico diseñado por el legislador se emite en el marco de su amplia competencia y es una medida razonable. Es razonable porque: (i) no está proscrita por la Constitución y (ii) persigue finalidades legítimas asociadas al acceso equitativo a la propiedad rural de sectores vulnerables y trabajadores agrarios.
Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

Solicitud: Inhibición
y, en subsidio, exequibilidad
-Ineptitud por falta de especificidad y suficiencia en la formulación del cargo por violación de los artículos 13 y 34 constitucionales. La actora no fue concreta en el señalamiento del parámetro o mandato constitucional del cual deriva la presunta reserva judicial que debe cobijar estos asuntos. Pese a que la demanda afirma de manera general cuáles deberían ser los sujetos comparables, el cargo propuesto por la demandante no precisa por qué un trámite de extinción que tiene como fundamento la necesidad de soportar probatoriamente una causal ilícita para su configuración, expresamente estipulado en el artículo 34 de la Constitución, debe equipararse al trámite de extinción de dominio sobre tierras incultas previsto en la Ley 160 de 1994 (Sentencia C-216/93).
– Ineptitud por falta de especificidad y suficiencia en la formulación del cargo por la presunta violación de los artículos 29, 228 y 229 de la Constitución. La lectura de la norma no es suficiente para sugerir una duda sobre la legitimidad de los procedimientos administrativos. La sola conversión de una etapa del proceso, de judicial a administrativa, no puede reputarse

sin más como contraria a la Constitución, pues el procedimiento administrativo es un escenario garantista de los derechos y de los presupuestos del debido proceso.
– Existe amplia competencia del legislador para privilegiar determinados procedimientos, reasignarlos como trámites administrativos o incluso prescindir de etapas o recursos. No existe en la Constitución una naturaleza específica, judicial o administrativa, que se predique de estos asuntos especiales agrarios. En este entendido, la materia agraria no es la excepción a esta regla, y prueba de ello es que, tras la expedición de la Ley 160 de 1994, tales materias han fluctuado de un régimen al otro sin que ello represente menoscabo a los derechos de las partes involucradas (Sentencia C-1120 de 2005).
Departamento Nacional de Planeación

Solicitud: Inhibición
y, en subsidio, exequibilidad
– Ineptitud por falta de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia en la formulación del cargo por la presunta violación de los artículos 29, 228 y 229 de la Constitución. La demandante no ofrece argumentos para comprobar en qué medida el cambio de naturaleza en el procedimiento es, en sí mismo, violatorio del debido proceso o al acceso a la administración de justicia, ni expone razones que generen dudas en cuanto a la supuesta supresión del control judicial sobre las decisiones administrativas adoptadas por la ANT.
– La extinción de dominio se configura de dos maneras distintas en el ordenamiento jurídico y una tiene amplia potestad de configuración legislativa. La primera, se basa en la ilegitimidad del título de adquisición, dado que cuestiona el origen del derecho de propiedad. En este caso, la extinción se aplica a bienes cuyo título presenta anomalías que impiden su protección estatal y debe ser declarada mediante sentencia judicial, según lo consagrado en la Constitución. La segunda, se refiere a la ilegitimidad en el ejercicio del derecho de propiedad, por la violación de su función social y ecológica. Aquí el problema es de adecuación normativa, lo cual está dentro del amplio marco de configuración legislativa.
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Solicitud: Inhibición
y, en subsidio, exequibilidad
– Los cargos de inconstitucionalidad no cumplen los requisitos generales ni los presupuestos especiales por violación del principio de igualdad. La demanda: (i) presenta consideraciones

constitucionales, jurisprudenciales y legales de manera genérica; (ii) la actora interpreta de manera equivocada los mecanismos de extinción del derecho de dominio, dado que no tienen la misma finalidad, origen o fundamento legal; y (iii) no existe un criterio de comparación o patrón de igualdad, dado que debe brindarse un trato desigual entre desiguales.

– El legislador cuenta con amplia libertad de configuración para diseñar mecanismos administrativos y judiciales en materia agraria (SU-288 de 2022). Además, el control de los actos administrativos, así como de las controversias de carácter privado relacionadas con un mismo bien rural, será competencia de la jurisdicción agraria dispuesta en el A.L. 03 de 2023.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Universidad Libre

Solicitud: Inhibición
y, en subsidio, exequibilidad

– Los cargos de inconstitucionalidad no cumplen con el requisito de certeza. La demandante partió de una interpretación aislada de la norma atacada, sin considerar el contexto normativo en el que se desarrolla la posibilidad de adelantar por vía administrativa la extinción de dominio agrario.

– En sede administrativa se evidencian mecanismos adecuados que garantizan el debido proceso y el acceso a la administración de justicia. La reforma consagra expresamente la legitimación por activa de los titulares de derechos reales para acudir al procedimiento judicial de nulidad. Además, el procedimiento único administrativo consagra expresamente la obligación de las autoridades de notificar en debida forma a los interesados en la actuación, incluyendo a los titulares de derechos reales.

Cámara Colombiana de la Construcción
(CAMACOL)

Solicitud:
Inexequibilidad

– Desconoce el principio de proporcionalidad y razonabilidad, dado que la reforma deroga la posibilidad de que el asunto sea conocido de fondo por una autoridad judicial independiente de la ANT. La instancia judicial se convierte en un escenario potestativo del interesado en iniciarla e impulsarla, en vez de que ello sea un deber de la propia entidad administrativa. Además, la lógica del Decreto Ley 902 de 2017 desde su expedición no fue otra que exigir

que este tipo de trámites, por su naturaleza, surtiesen una fase judicial obligatoria, lo cual no puede ser intercambiable por un control posterior (Sentencia T-105 de 2023).
– La salida judicial dispuesta en la reforma (acción de nulidad agraria) no satisface el principio de efectividad. Esto, considerando que la autoridad administrativa mantiene la potestad de seguir adelante con la destinación del inmueble aun cuando se inicie la acción judicial correspondiente y se logre el (eventual) decreto de la medida cautelar. En el evento en el que se decrete la suspensión provisional de dicho acto, la consecuencia natural de esta medida cautelar sería la prohibición de que la ANT disponga del predio, comoquiera que el acto perdería su fuerza ejecutoria. Sin embargo, a la luz de la disposición reprochada, lo anterior dejaría de ser así para que la entidad, de todas formas, proceda a emplearlo para los fines señalados en la ley.
– La reforma es violatoria del principio perpetuatio jurisdictionis, entendida aquella como la garantía de inmodificabilidad de la competencia judicial, el cual obliga a las autoridades judiciales continuar con el trámite de los expedientes que se encuentran en su despacho, desde la admisión de la demanda y hasta una decisión de fondo. Sin embargo, la reforma permite convertir trámites judiciales en curso en una actuación administrativa, sin debida motivación o la precisión de garantías procesales para las partes.
Sociedad de Agricultores de Colombia
(SAC)

Solicitud:
Inexequibilidad
– La medida no supera un juicio intermedio de igualdad porque, pese a que la medida pueda ser conducente para aumentar la disponibilidad de tierras, como un fin importante, genera una afectación desproporcionada en los derechos a la propiedad de quienes son sometidos a un proceso de extinción de dominio de tierras incultas. La decisión que adopta la ANT sólo puede ser controvertida a través de la acción de nulidad agraria, momento para el cual la medida de extinción de dominio está en firme y en ejecución.
– En el trámite legislativo no se observa justificación de la eliminación de la fase judicial. No se encuentra en la exposición de motivos, en los informes de ponencia, en la proposición, en los objetivos, ejes de transformación y ejes transversales contenidos en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, así como tampoco en las bases del PND, explicación alguna del por qué y el para qué se tomó la decisión de eliminar la fase judicial en los procesos reformados.
Fundación Para el Estado de Derecho

Solicitud:

Inexequibilidad

– Existen diferencias constitucionales entre la extinción de dominio y la expropiación. En el caso de la extinción de dominio, la reserva judicial es absoluta, es decir, solo la autoridad judicial puede declararla. En la expropiación, la Constitución estableció que la pueden decretar los jueces y, en los casos en que el legislador lo establezca, las autoridades administrativas, ello sujeto a posterior acción contencioso administrativa, incluso respecto del precio. Luego, no son figuras jurídicas intercambiables frente a las cuales se pueda confundir su contenido.

Universidad Pontificia Bolivariana

– La reforma, aunque facilita el acceso a la tierra como factor productivo, presenta problemas en términos de derechos procesales, derechos al debido proceso probatorio, los principios de transparencia y de imparcialidad, ya que no se cuenta con un control judicial efectivo que garantice su protección y respeto durante las fases administrativas.

Centro de Estudios para la Justicia Social Tierra Digna

– La existencia de una única fase administrativa no deviene en un riesgo para los derechos de los campesinos y propietarios de predios, puesto que la fase administrativa se encuentra reglada en el capítulo segundo del Título VI del Decreto Ley 902 de 2017, de donde se evidencia que habrán de garantizarse todos los postulados del debido proceso administrativo y del acceso a la justicia.

Concepto de la Procuradora General de la Nación

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

34. La Procuradora General solicitó a la Corte estarse a lo resuelto en las sentencias que se adopten en los procesos D-15345, D-15380, D-15516, D-15438, D-15481 y, D-15461 y, en este sentido, conceptuó que se declare la inexequibilidad del numeral 6° y del parágrafo tercero del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023. La Procuraduría soportó su solicitud en los siguientes argumentos.

35. Primero, la norma acusada desconoce las prerrogativas constitucionales asociadas al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. Específicamente, la Procuradora advierte que “la desjudicialización de los procedimientos agrarios especiales que establecen las normas acusadas constituye una medida regresiva en el punto de la optimización de los derechos fundamentales”. Lo anterior, pues el debido proceso administrativo ocurre bajo

estándares más flexibles que en una instancia judicial. Además, la entidad administrativa actúa como juez y parte, lo que genera un riesgo de conflictividad.

36. Segundo, la norma acusada vulnera los derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia y a la propiedad. El Ministerio Público considera que las disposiciones jurídicas no son idóneas para mejorar la eficiencia y la celeridad de los procedimientos agrarios, ni resultan consonantes con las políticas del Gobierno Nacional dirigidas a implementar y fortalecer la jurisdicción agraria, en cumplimiento de los compromisos adquiridos con el Acuerdo de Paz. Así, "lejos de reducir los problemas operativos relacionados con los procedimientos para facilitar el acceso equitativo a la tierra, la norma acusada implica una nueva fase administrativa que, sumada al control judicial posterior, haría más larga y compleja la conflictividad asociada con la tierra".

37. Tercero, en virtud de los artículos 34 y 58 superiores, la Corte ha señalado que, en la garantía del derecho a la propiedad privada, "la acción de extinción de dominio es un acto típicamente jurisdiccional, y esto es así al punto que sería inexequible una norma que asigne su conocimiento a una autoridad administrativa" (Sentencia C-740 de 2003). Por lo tanto, la disposición que desjudicializa el proceso de extinción de dominio de tierras incultas desconoce la protección a la propiedad derivada de mandatos constitucionales y permite que sea retirado el patrimonio de los ciudadanos por una decisión administrativa.

II. II. CONSIDERACIONES

Competencia

38. La Corte Constitucional es competente para adelantar el control de constitucionalidad contra la disposición parcialmente acusada, ya que está contenida en una ley, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política.

Cuestión previa: análisis de la existencia de cosa juzgada constitucional

39. Solicitud de la Procuradora General de la Nación. En atención a lo planteado por la Procuradora General de la Nación sobre la posible configuración de la cosa juzgada y teniendo en cuenta un pronunciamiento previo de la Corte Constitucional, la Sala verificará en, primer lugar, si existen decisiones de esta corporación respecto de los preceptos

normativos cuestionados en el presente trámite, en las que se haya resuelto sobre su constitucionalidad. Para ello, procederá (i) brevemente a explicar los parámetros constitucionales sobre cosa juzgada constitucional y (ii) verificará su existencia en el caso concreto, para adoptar la decisión que corresponda.

40. Parámetros constitucionales sobre la configuración de cosa juzgada constitucional. El artículo 243 de la Constitución establece que "los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional". Adicionalmente, dispone que ninguna autoridad podrá "reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexequible 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 46 y 48 de la Ley 270 de 1996, así como el artículo 21 del Decreto 2067 de 1991, desarrollan la citada norma superior y establecen que las decisiones que dicte la Corte Constitucional en ejercicio del control de constitucionalidad son definitivas, de obligatorio cumplimiento y tienen efectos erga omnes.

41. A lo largo de su jurisprudencia, la Corte Constitucional ha desarrollado la figura de la cosa juzgada constitucional, bajo parámetros que se reiterarán a continuación.

42. Noción. La cosa juzgada es una institución jurídico procesal y una cualidad de las sentencias ejecutoriadas de la Corte Constitucional, por medio de la cual las providencias resultan definitivas, intangibles, incontrovertibles e inmutables. Este carácter determina que el asunto que ha sido resuelto no pueda volver a debatirse dentro del mismo proceso, ni en el futuro a través de otro procedimiento entre las mismas partes y con el mismo objeto. Además, la jurisprudencia constitucional ha dotado a la cosa juzgada de un doble carácter: negativo y positivo. A través del carácter negativo, su función es prohibir a los funcionarios judiciales conocer, tramitar y fallar sobre asuntos ya resueltos por la jurisdicción constitucional. En cuando al carácter positivo, su alcance está determinado por proporcionar seguridad a las relaciones jurídicas y al propio ordenamiento jurídico.

43. Finalidades. La Corte Constitucional ha indicado que la cosa juzgada se fundamenta y tiene por finalidades primordiales: (i) preservar la seguridad jurídica, en concordancia con los postulados del Estado Social de Derecho, impidiendo que la decisión en firme sea objeto de nueva revisión o debate, o quede sometida a instancias adicionales a las ya cumplidas

(artículo 1 C.P.); (ii) asegurar la supremacía de la Constitución, evitando que se reabra el caso judicial examinado mediante el fallo que reviste el carácter de cosa juzgada constitucional (artículo 4 C.P.); (iii) proteger el derecho al debido proceso, impidiendo que, tras examinarse un asunto por el juez competente y según las reglas vigentes, se reabra el debate (art. 29); (iv) garantizar la buena fe al promover la predictibilidad de las decisiones judiciales, así como suscitar la efectiva aplicación de los principios de igualdad y confianza legítima de los ciudadanos (art. 83 C.P.); y (v) garantizar la estabilidad y certeza de las relaciones jurídicas y que las controversias llevadas al conocimiento de un juez tengan un punto definitivo de cierre (artículo 228 C.P.).

44. Eventos en los que se configura la cosa juzgada. Esta corporación ha señalado que para la configuración de la cosa juzgada en el examen de constitucionalidad de las normas es necesario que se verifiquen los siguientes requisitos: (1) identidad de objeto, es decir, que el asunto busque estudiar la misma proposición normativa ya definida en un fallo anterior; (2) identidad de causa, esto es, que la demanda proponga el estudio de la norma con fundamento en las mismas razones ya analizadas en la sentencia precedente, lo que incluye el referente constitucional o la norma presuntamente vulnerada; y (3) identidad del parámetro de control de constitucionalidad, a saber, que no exista un cambio de contexto o nuevas razones significativas que de manera excepcional hagan procedente la revisión, lo que la jurisprudencia ha referido como un "nuevo contexto de valoración".

45. Tipologías. Bajo estas subreglas, la Corte Constitucional ha indicado que se configura la cosa juzgada cuando se presenta alguna de las siguientes hipótesis:

Tipología de la cosa juzgada constitucional

Tipología	Contenido
Cosa juzgada formal	Causa. Opera cuando la Sala Plena de la Corte Constitucional ya se pronunció sobre la disposición demandada. En otras palabras, se presenta cuando un artículo, inciso, numeral o segmento de una disposición normativa ya fue objeto de control constitucional en una decisión precedente y, sin embargo, se vuelve a demandar. Esta tipología recae sobre los textos normativos sometidos a control.

Efecto. La sentencia precedente trae como consecuencia que la corporación no pueda volver a pronunciarse sobre la disposición jurídica y deba estarse a lo resuelto en el fallo previo.

Cosa juzgada material

Causa. Se configura cuando se demanda una disposición jurídica diferente a una evaluada en una sentencia de constitucionalidad precedente; sin embargo, el caso trata un contenido normativo idéntico al controlado. En estos eventos, la Corte debe evaluar: (i) si existe una decisión de constitucionalidad anterior sobre una regla de derecho idéntica, aunque contenida en distinta disposición jurídica; y (ii) determinar cuál es el nivel de similitud 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.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Efecto. En el evento de que no exista identidad en el contenido normativo, resulta factible un nuevo pronunciamiento sobre la disposición o norma demandada. Si se trata de una regla de derecho idéntica, la decisión implica que la disposición no pueda ser objeto de un nuevo pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional, debiéndose estar a lo resuelto en la sentencia previa.

Cosa juzgada absoluta

Causa. Se presenta en dos casos. Primero, cuando una sentencia previa ejerció el control de constitucionalidad respecto a la totalidad del texto superior, es decir, se entiende que la disposición fue examinada integralmente. Segundo, cuando la Corte declara la inexequibilidad de una norma jurídica. En este segundo evento, dado que el enunciado legal queda suprimido del ordenamiento jurídico, no es posible un nuevo estudio de la norma, incluso por un parámetro o cargo distinto al que determinó la declaratoria de inexequibilidad. Por lo tanto, la declaratoria de inexequibilidad de una norma con efectos inmediatos o retroactivos expulsa la disposición del ordenamiento jurídico. En consecuencia, no existe objeto para un nuevo pronunciamiento por parte de este tribunal. Esto, con independencia de las razones de la declaratoria de inconstitucionalidad.

Efecto. En el primer caso, la decisión adoptada conlleva la imposibilidad de volver a examinar cualquier cargo contra la norma demandada. En el segundo evento, si se detecta esta situación en la etapa de admisibilidad, el magistrado sustanciador deberá rechazar la demanda. Si la inexequibilidad ocurre con posterioridad a la admisión de la demanda, la Corte deberá estarse a lo resuelto en el fallo previo. Con todo, es importante identificar si la

inexequibilidad previa se fundamentó en razones de procedimiento o fondo para determinar sus efectos. Si se eliminó por un defecto de forma, el legislador puede reproducir el texto normativo. Pero, si se suprimió por vicios de fondo, la norma debe valorarse desde la cosa juzgada material que obliga a acatar la decisión previa, a menos que se modifique el enunciado constitucional que generó contradicción.

Cosa juzgada relativa

Causa. Opera cuando la Sala Plena restringe los efectos de su decisión a cargos de inconstitucionalidad específicos, sin realizar un control integral. Existen dos modalidades: explícita, cuando en la parte resolutiva se exponen los cargos por los cuales se adelantó el juicio de constitucionalidad precedente y resultan idénticos; e implícita, cuando, aunque no se expresa en la parte resolutiva, el cargo puede extraerse de forma inequívoca y clara de la parte motiva de la decisión.

Efecto. En este caso, resulta factible un nuevo pronunciamiento sobre la disposición o norma demandada, siempre que se presente por cargos nuevos a los ya examinados en un fallo precedente.

Cosa juzgada aparente

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

Efecto. Este supuesto habilita pronunciarse de fondo sobre la disposición.

46. La declaratoria de inexequibilidad de una disposición jurídica conlleva cosa juzgada formal y absoluta. En decisiones precedentes, como los fallos C-200 de 2019, C-383 de 2022 y C-047 de 2024, la Corte Constitucional ha concluido que existe cosa juzgada formal y absoluta cuando se demanda un texto normativo previamente declarado inexequible por este tribunal. Esto es así porque, de un lado, la disposición normativa ya fue sometida a un control de constitucionalidad previo; y por otro, el fallo anterior suprimió dicho precepto del ordenamiento jurídico. En consecuencia, no es posible realizar un análisis posterior de la norma con base en una nueva demanda de inconstitucionalidad, ya que el texto no hace parte del sistema jurídico. En ese evento, al tribunal solamente le corresponde estarse a lo resuelto en la decisión anterior. Al respecto, esta corporación ha indicado que “no tendría ningún sentido declarar nuevamente su disconformidad, (…) ya que no es posible volver sobre una norma que (…) no existe.”

. ANÁLISIS DE LA DEMANDA

En la presente actuación existe cosa juzgada formal y absoluta por la declaratoria de inexequibilidad del numeral 6° y el parágrafo 3° del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 realizada mediante sentencia C-294 de 2024

47. En el presente caso, se configura cosa juzgada constitucional de carácter formal y absoluto. Esto se debe a que los segmentos acusados del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 ya fueron objeto de control de constitucionalidad, mediante el proceso que culminó con la Sentencia C-294 de 2024, en la que se declaró su inexequibilidad.

48. La Sala Plena considera pertinente aclarar que, en el presente asunto, la demanda que dio origen a este proceso fue presentada el 17 de noviembre de 2023 y la Sentencia C-294 de 2024, que declaró inexequible la disposición demandada, se profirió el 17 de julio de 2024. En consecuencia, la demanda fue admitida cuando la norma acusada no había sido declarada inexequible.

49. Esta precisión es relevante porque la jurisprudencia de la Corte ha establecido que, cuando la norma es declarada inexequible en una sentencia anterior, la cosa juzgada será formal y absoluta, en tanto dicha disposición ha sido retirada del ordenamiento jurídico, sin importar los cargos invocados en la nueva demanda. En estos casos, la Corte debe rechazar la demanda si se encuentra en fase de calificación, o, si ya fue admitida antes de la sentencia de inexequibilidad, debe limitarse a declarar que se está a lo resuelto en la decisión anterior. Esto es así porque no existe un objeto de control sobre el cual emitir un pronunciamiento jurisdiccional. Por lo tanto, dado que en este caso la decisión de inexequibilidad se produjo después de la admisión de la demanda, la Sala debe analizar la configuración de la cosa juzgada mediante fallo.

50. En efecto, la Sentencia C-294 de 2024 de esta Corte examinó dos demandas de inconstitucionalidad presentadas contra el numeral 6° y el parágrafo 3° del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, que modificaban el trámite de algunos procesos especiales agrarios. Como se relató en los antecedentes, las normas impugnadas eliminaban la fase judicial prevista en el Decreto Ley 902 de 2017 para procesos como los de 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.

51. En aquel proceso, los demandantes plantearon cuatro cargos de inconstitucionalidad, dos por vicios en el proceso de formación de la ley y dos de fondo. La Sala Plena examinó los dos primeros y constató que había vicios de trámite insubsanables, por cuanto: (i) se desconoció el principio de publicidad en el segundo debate en la plenaria del Senado de la República y (ii) se desconoció el principio de consecutividad e identidad flexible.

52. Sobre el primer vicio de procedimiento, la Sentencia C-294 de 2024 concluyó que la proposición que introdujo las normas demandadas no cumplió con el mecanismo de publicidad definido en la Ley 5ª de 1992, es decir, la lectura previa a su debate y aprobación. Además, la publicidad no se garantizó mediante los canales alternativos señalados en la jurisprudencia. Específicamente: (i) la explicación del presidente del Senado no fue clara ni detallada para conocer el alcance de la norma; (ii) no se demostró la publicación de la proposición en la página web del Senado de manera oportuna, ni que este medio fuera anunciado a los senadores; (iii) la explicación de la ministra de Agricultura y Desarrollo Rural fue posterior a la votación de la proposición y versó sobre otros artículos del proyecto de ley; y (iv) la radicación en la secretaría general de la proposición no puede suplir la publicidad, cuando no se demuestra un anuncio de su posible disponibilidad para consulta.

53. Respecto al segundo vicio procedimental, la Sala también consideró que el trámite legislativo violó el principio de consecutividad e identidad flexible. La Corte encontró, siguiendo la Sentencia C-074 de 2021, que la vulneración del principio de publicidad genera, en ocasiones, un problema de identidad y consecutividad cuando no existen condiciones mínimas para el debate. En esta ocasión se demostró este problema, en tanto los congresistas no conocieron ni tuvieron la posibilidad de valorar la proposición que introdujo las normas demandadas antes de ser sometida a votación. Además, la Sala advirtió que, aunque las normas demandadas guardaban relación con temas generales del Plan Nacional de Desarrollo, no fueron discutidas durante el primer debate por las comisiones económicas conjuntas. Por lo tanto, al constatar la ocurrencia vicios insubsanables que afectan el principio democrático, la Sala Plena declaró la inexequibilidad de las normas acusadas.

54. Con fundamento en la decisión descrita, la Sala Plena concluye que en el presente caso no es posible emprender el examen de los cargos formulados contra el numeral 6° y el parágrafo 3° del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, por cuanto se configura la cosa juzgada constitucional formal y absoluta respecto de la Sentencia C-294 de 2024.

55. Esta decisión se adopta considerando que (i) el asunto que se pretende estudiar corresponde a la misma proposición normativa ya controlada en aquel fallo anterior y (ii) en la aludida Sentencia C-294 de 2024 la norma demandada fue expulsada del ordenamiento y, por ende, no hay un objeto sobre el que recaiga el control. Esta conclusión resulta más evidente al examinar los cargos de inconstitucionalidad formulados en el presento asunto, como se ha hecho en oportunidades anteriores, entre ellas en las sentencias C-047 de 2024 y C-383 de 2022.

56. En esta oportunidad, la demandante presentó dos cargos de inconstitucionalidad: el primero por violación del principio de igualdad (arts. 13 y 34 de la constitución) y el segundo por el desconocimiento de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia (arts. 29, 228 y 229). Si bien ambas demandas recaen sobre la disposición, no coinciden en el fundamento del cargo de inconstitucionalidad. No obstante, el examen material no procede dado que el artículo 61 (parcial) de la Ley 2294 de 2023 fue expulsado del ordenamiento jurídico mediante la declaratoria de su inexequibilidad y, por lo tanto, no existe un objeto sobre el cual recaiga el examen de constitucionalidad propuesto en la nueva demanda. Luego, no es posible realizar un nuevo análisis de la norma con fundamento en otros cargos de inconstitucionalidad. En consecuencia, a la Sala solamente le corresponde estarse a lo resuelto en el fallo C-294 de 2024.

. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,
Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter
RESUELVE

ÚNICO. 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 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
Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General