

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Plena

SENTENCIA C-037 de 2023

Referencia: Expediente D-14.837

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 33A y 263 (parcial) de la Ley 599 de 2000¹ y 50 de la Ley 2197 de 2022²

Demandantes: Rocío del Pilar Peña Huertas, Angie Julieth Ramírez Montes, Laura Valencia, Laura Paola Navia, Lina Ortega, Bryan Triana, Milton Valencia, Ana Valentina Nieto, Carolina Crosby, José David Bareño y Santiago Rayo.

Magistrado sustanciador:
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá D.C., veintitrés (23) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, con fundamento en el artículo 241.4 de la Constitución y cumplidos los trámites³ previstos en el Decreto Ley 2067 de 1991, decide sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada, con fundamento en el artículo 40.6 de la Constitución, por los ciudadanos Rocío del Pilar Peña Huertas, Angie Julieth Ramírez Montes, Laura Valencia, Laura Paola Navia, Lina Ortega, Bryan Triana, Milton Valencia, Ana Valentina Nieto, Carolina Crosby, José David Bareño y Santiago Rayo, contra los artículos 33A y 263 (parcial) de la Ley 599 de

¹ “Por la cual se expide el Código penal”, modificados por los artículos 4 y 12 de la Ley 2197 de 2022 respectivamente

² “Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones”.

³ El 27 de mayo de 2022 se presentó la demanda de inconstitucionalidad de referencia en contra de algunos artículos de la Ley 2197 de 2022 frente a la cual se admitieron los cargos formulados en contra del artículo 33A de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 4 de la Ley 2197 de 2022, por violación de los artículos 29 y 250 de la Constitución. Así como los cargos formulados en contra del artículo 263 de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 12 de la Ley 2197 de 2022, por violación de los artículos 64 y 65 constitucionales. En igual sentido, se admitió la demanda contra el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 modificado por el artículo 50 de la Ley 2197 de 2022, por contrariar los artículos 22 y 83 constitucionales. Por medio de auto de 17 de agosto de 2022 se resolvió: (i) Comunicar por conducto de la Secretaría General de la Corte Constitucional, la iniciación del proceso de referencia al Presidente del Congreso, a los ministros de Justicia y del Derecho, de Hacienda y Crédito Público y de Comercio, Industria y Turismo. (ii) Dar traslado a la Procuradora General de la Nación para rendir su concepto de rigor. (iii) Fijar en lista la disposición acusada para que los ciudadanos la impugnen o la defiendan. E (iv) invitar a intervenir en el proceso a las siguientes entidades e instituciones: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - Dejusticia-; Ministerio de Agricultura -Dirección de Mujer Rural-; Agencia Nacional de Tierras (ANT); Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC); Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia (ANMUCIC); Proceso de Comunidades Negras (PCN); Asociación Ambiente y Sociedad; Comisión Colombiana de Juristas; Grupo de Investigación “Política criminal, víctima y delito” de la Universidad de Manizales; Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes; Facultad de Derecho de la Universidad del Cauca; y Facultad de Derecho de la Universidad de Antioquia.

2000⁴ y 50 de la Ley 2197 de 2022⁵, cuyos textos son del siguiente tenor (se transcriben y subrayan las normas acusadas que se encontraban vigentes al momento de la admisión de la demanda⁶):

I. TEXTO DE LAS NORMAS DEMANDADAS

LEY 599 DE 2000
(julio 24)
Diario Oficial No. 44.097 de 24 de julio de 2000
EL CONGRESO DE COLOMBIA
Por la cual se expide el Código penal
(...)

ARTÍCULO 33A. MEDIDAS EN CASO DE DECLARATORIA DE INIMPUTABILIDAD. <Artículo adicionado por el artículo 4 de la Ley 2197 de 2022. El nuevo texto es el siguiente:> En los casos de declaratoria de inimputabilidad por diversidad sociocultural o de inculpabilidad por error de prohibición culturalmente condicionado, el fiscal delegado que haya asumido la dirección, coordinación y control de la investigación ordenará a la autoridad competente la implementación de medidas pedagógicas y diálogo con el agente y dejará registro de estas.

Si con posterioridad a la implementación de las medidas de pedagogía y diálogo, el agente insiste en el desarrollo de conductas punibles contra el mismo bien jurídico tutelado, las nuevas acciones no se entenderán amparadas conforme con las causales de ausencia de responsabilidad o de imputabilidad⁷.

En todo caso, se aplicarán las acciones policivas y de restitución de bienes previstas en el Código de Procedimiento Penal a las que haya lugar, a fin de garantizar el restablecimiento de los derechos de la víctima y las medidas de no repetición necesarias.

PARÁGRAFO. El Gobierno nacional reglamentará y proveerá los programas de pedagogía y diálogo. Estos deberán respetar la diversidad sociocultural.

ARTÍCULO 263. INVASIÓN DE TIERRAS. <Artículo modificado por el artículo 12 de la Ley 2197 de 2022. El nuevo texto es el siguiente:> El que con el propósito de obtener un provecho ilícito para sí o para otro, invada terreno o edificación ajena, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a noventa 90 meses de prisión y multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Cuando la invasión se produzca respecto de predios ubicados en zona rural, con explotación agrícola o pecuaria, o respecto de bienes del Estado, la pena será de cincuenta y cuatro (54) a ciento veinte (120) meses de prisión.

Cuando la invasión se produzca superando medidas de seguridad o protección, físicas o electrónicas, instaladas con el propósito de impedir la invasión del inmueble, o cuándo se produjere con violencia respecto de quien legítimamente ocupare el terreno o edificación, la pena será de sesenta (60) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses de prisión.

PARÁGRAFO 1o. Si antes de la acusación, cesan los actos de invasión y el agente desaloja por completo el terreno o edificación ajenas, la Fiscalía podrá aplicar cualquiera de los mecanismos de terminación anticipada del proceso penal, siempre y cuando el o los invasores hayan indemnizado los daños y/o perjuicios causados a las víctimas con la invasión.

⁴ “Por la cual se expide el Código penal”, modificados por los artículos 4 y 12 de la Ley 2197 de 2022 respectivamente

⁵ “Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones”.

⁶ A través de la sentencia C-014- de 2023, promulgada después de la presentación de esta demanda, la Corte declaró inexecutable el párrafo 2 del artículo 33A.

⁷ Párrafo declarado inexecutable mediante la Sentencia C-014 de 2023, M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.

PARÁGRAFO 2o. Si en el marco de una medida de restablecimiento del derecho no hay oposición al desalojo por parte del (de los) invasor(es), y este se produce antes de la imputación, la Fiscalía podrá aplicar principio de oportunidad, salvo en los casos de reincidencia, siempre y cuando el o los invasores hayan indemnizado los daños y/o perjuicios causados a las víctimas con la invasión. (Apartado subrayado demandando).

LEY 1708 DE 2014

(enero 20)

Diario Oficial No. 49.039 de 20 de enero de 2014

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio.

ARTÍCULO 91. ADMINISTRACIÓN Y DESTINACIÓN. <Artículo modificado por el artículo 50 de la Ley 2197 de 2022 -corregido por el artículo 26 del Decreto 207 de 2022-. El nuevo texto es el siguiente:> Los bienes sobre los que se declare la extinción de dominio, los recursos provenientes de la enajenación temprana y los recursos provenientes de la productividad de los bienes administrados, descontando, aquellos destinados para el pago gradual y progresivo de los pasivos de dicho Fondo, los recursos que sean indispensables para el funcionamiento de la entidad encargada de la administración de los bienes, y las destinaciones específicas previstas en la Ley, se utilizarán a favor del Estado y serán destinados así: en un veinticinco por ciento (25%) a la Rama Judicial, en un veinticinco por ciento (25%) a la Fiscalía General de la Nación, en un diez por ciento (10%) a la Policía Judicial de la Policía Nacional para el fortalecimiento de su función investigativa, en un cinco por ciento (5%) para la Defensoría del Pueblo para el fortalecimiento de la defensa pública en los procesos de extinción de dominio y el treinta y cinco por ciento (35%) restante para el Gobierno nacional, quien reglamentará la distribución de este último porcentaje, destinando una parte a infraestructura penitenciaria y carcelaria.

Se exceptúan de estos porcentajes los predios rurales no sociales, que cuenten con vocación agrícola y no sean desistidos o requeridos por la Agencia Nacional de Tierras, los cuales una vez extintos, deberán ser destinados definitivamente a esta entidad, lo anterior, salvo que el predio haya sido solicitado previamente por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas o por la Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización, o a quienes hagan sus veces. (Aparte subrayado demandado).

(...)

II. LA DEMANDA

1. Los demandantes solicitan a la Corte declarar la inexecutable de las disposiciones señaladas por considerar que vulneran las normas constitucionales que se indican a continuación.

2. Respecto del artículo 33A de la Ley 599 de 2000, los artículos 29 y 250 de la Constitución Política, pues se atribuyen al fiscal las funciones propias de los jueces de la República, especialmente las de imponer o implementar medidas sancionatorias, con lo que se excederían las funciones que la Constitución atribuye a los fiscales en su artículo 250.

3. Adicionalmente, consideran que se vulnera el debido proceso en la medida en que “nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”. El encargado de conocer acerca de la inimputabilidad por diversidad sociocultural no es el fiscal, sino el juez, para lo cual debe tener seguridad de la circunstancia de diversidad cultural y que de esta forma se pueda comprender la ilicitud de la conducta. Sin embargo, señalan que, en casos de error invencible de prohibición proveniente de esa diversidad cultural, la persona debe ser absuelta y no declarada inimputable.

4. Por otra parte, consideran que el artículo 263 de la Ley 599 de 2000 resulta contrario a los artículos 64 y 65 constitucionales, especialmente teniendo en cuenta que los campesinos son sujetos de especial protección constitucional. Dichos artículos determinan la obligación del Estado de crear condiciones que les permitan a los trabajadores agrarios el acceso a la propiedad de la tierra, priorizando el desarrollo de actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales.

5. Aducen que hay campesinos⁸ que toman los bienes baldíos de buena fe, ya que trabajan y adquieren una tierra con el fin de explotarla para garantizar su subsistencia y calidad de vida, para lo cual fue expedida la Ley 160 de 1994, que tiene por objetivo “regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y establecer Zonas de Reserva Campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural” (art. 9). De lo anterior, entienden los demandantes que “uno de los mecanismos con los que cuentan los campesinos para adquirir bienes baldíos es la adjudicación”, por lo cual, el Estado puede entregarles un bien baldío especialmente a los campesinos cuya subsistencia y calidad de vida sea a través de la explotación económica de las tierras.

6. Consideran que el artículo demandado tiene como premisa la invasión de predios rurales con explotación agrícola o pecuaria, respecto de bienes del Estado, desconociendo que hay garantías para los campesinos que están explotando tierras baldías con un fin laboral, y que podrían acceder a la tierra a través de la adjudicación o la formalización de tierras a título gratuito, por lo que, a su juicio, no se puede considerar ilícita tal ocupación y, en consecuencia, la tipificación del artículo 263 del Código penal contradice el artículo 64 superior.

7. En lo que se refiere a la violación del artículo 65 constitucional indican que la norma demandada impide y contraría la función del Estado consistente en priorizar el desarrollo de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, en favor de los campesinos, así como la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de la tierra, al querer criminalizar las ocupaciones efectuadas por los campesinos dentro de los bienes baldíos. La disposición demandada se constituye en una medida regresiva que además, pone en situación de desigualdad acentuada a la población campesina.

8. Como última disposición demandada, señalan que el artículo 50 de la Ley 2197 de 2022 -que modifica el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, cuyo contenido había sido modificado por el artículo 22 de la Ley 1849 de 2017-, contradice los artículos 22 y 83 constitucionales. Para fundamentar este cargo, indican que de conformidad con el artículo 22 superior, la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento. La disposición demandada desconocería lo pactado en el punto 1 del Acuerdo Final de Paz relativo a la reforma rural integral. En esta medida, el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 vulneraría los derechos y deberes consagrados en la Constitución, respecto a la garantía de la paz de los ciudadanos a la vez que desconoce los postulados que conforman el Acuerdo Final de Paz.

⁸ Señalan que de conformidad con el Censo Nacional Agropecuario del año 2017 “sigue existiendo una gran cantidad de concentración en la propiedad y posesión de la tierra en Colombia, donde el 69.9% de la población rural ocupa el 5% del área rural censada, con predios de menos de 5 hectáreas. Asimismo, tan solo el 16.6% de esta población rural tiene acceso a maquinaria e infraestructura para la producción; sólo el 10% tiene acceso a asesoría técnica; y sólo el 11.1% tiene acceso a crédito o financiamiento”. Expediente digital: “Corrección de la demanda” folio 3. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=44736>.

9. La violación del artículo 83 constitucional es fundamentada en el hecho de que el texto del artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, en la forma como había sido modificado por el artículo 22 de la Ley 1849 de 2017, establecía que “*Se exceptúan de [los porcentajes de administración y destinación] los predios rurales, los cuales una vez cumplidas las destinaciones previstas en el numeral 1.1.1 del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, y agotado lo allí ordenado, deberán ser objeto de enajenación temprana de conformidad con el artículo 93 de esta ley, recursos que en todo caso serán entregados en su totalidad al Gobierno nacional, para ser destinados a los programas de generación de acceso a tierra administrados por el Gobierno nacional.*”. A juicio de los demandantes, la modificación legislativa que suprimió la destinación de los porcentajes al cumplimiento de los fines del Acuerdo Final de Paz desconoció el principio de buena fe que obliga al Estado a través de todos sus órganos, al impulso de las políticas públicas necesarias para su cumplimiento.

10. En esta misma línea, señalan que del artículo 83 superior se desprende la confianza legítima, la cual obliga a la administración pública a evitar modificar intempestivamente su actuación. A juicio de los demandantes, las comunidades se encuentran amparadas por la confianza legítima frente al cumplimiento de los compromisos alcanzados con ocasión al Acuerdo Final de Paz, ya que, aunque no tengan actualmente derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, tienen la expectativa de obtener derechos del cumplimiento de los compromisos del Gobierno Nacional con las comunidades.

III. CONCEPTOSE INTERVENCIONES

(i) Autoridades que participaron en la elaboración de la disposición demandada

11. En su intervención, el **Ministerio de Justicia y del Derecho** intervino en defensa del artículo 263 del Código penal al indicar que el supuesto de la ocupación de bienes baldíos no hace parte de la norma demandada sino que está contenida en el artículo 337 del Código penal. Por otra parte, la norma demandada exige que la invasión de la tierra ajena se realice con el fin de obtener un provecho ilícito, lo cual no se predica del aprovechamiento productivo de los baldíos por parte de la población campesina que lo requieren para la subsistencia.

12. Frente al artículo 50 de la Ley 2197 de 2022 que modificó el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 el Ministerio acogió los argumentos expuestos por la Sociedad de Activos Especiales (SAE), que anexa a la intervención, y que recolectó como respuesta a la solicitud de insumos, y cuyos argumentos se resumen a continuación.

Concepto de la Sociedad de Activos Especiales (SAE). Anexo a la intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

13. El concepto comienza por señalar que el FRISCO⁹ es una cuenta especial sin personería jurídica, que gestiona los bienes extintos o con medidas cautelares en virtud de procesos de extinción de dominio y los distribuye según el orden dispuesto por la ley, entre los beneficiarios de los bienes extintos, se encuentran: la

⁹ Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado, Expediente digital: “Intervención Ministerio de Justicia y del Derecho” p. 20.

Agencia Nacional de Tierras, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, y la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. A su vez, el párrafo del artículo 93 de la Ley 1708 de 2014, habilita al administrador del FRISCO para enajenar tempranamente los inmuebles rurales, no sociales que no cuenten con vocación agrícola, previo desistimiento de la Agencia Nacional de Tierras, y, los recursos generados son transferidos al Gobierno Nacional para destinarlos a programas de acceso a tierras, incluyendo las obligaciones derivadas del Acuerdo Final, aunque no esté contemplado explícitamente.

(ii) Intervenciones ciudadanas

14. En su intervención el ciudadano¹⁰ **Juan Manuel Charry** aduce que el artículo 4 de la Ley 2197 de 2022 pretende prever que, si el agente con posterioridad a la implementación de las medidas pedagógicas y de diálogo, continúa con el desarrollo de las conductas punibles, éstas no se entenderán amparadas por las causales de ausencia de responsabilidad e inimputabilidad. Además, señala que el proceso penal puede ser un espacio privilegiado para el diálogo intercultural, con el fin de evitar que personas con cosmovisiones distintas puedan afectar bienes jurídicos protegidos. Frente al artículo 12 de la Ley 2197 de 2022 indica que dicho tipo penal exige que se actúe con “*el propósito de obtener provecho ilícito*”, actos que no tienen respaldo en los artículos 64 y 65 constitucionales. Por lo anterior, solicita se declare constitucional la disposición.

15. Por su parte, el ciudadano **Humberto Sierra Porto** señala que los cargos formulados contra el artículo 4º demandado no son *ciertos* ni *pertinentes*. Frente a los cargos contra el artículo 12 demandado, indica que la demanda confunde el modo de adquirir los bienes baldíos de que trata la Ley 200 de 1936, con el mandato de acceso progresivo a la tierra, y aclara que no es cierto que la explotación económica previa del predio sea necesaria para adquirir bienes baldíos. Además, su inconstitucionalidad afectaría a los propietarios privados de bienes inmuebles rurales y urbanos.

16. En su intervención, **Juan Carlos Forero Ramírez** solicita que se profiera un fallo inhibitorio respecto del cargo contra el artículo 33A del Código penal por falta de *certeza* y *especificidad*. Sin embargo, subsidiariamente solicita su exequibilidad simple, ya que las medidas pedagógicas y de diálogo son constitucionalmente legítimas. En cuanto al artículo 12 de la Ley 2197 de 2022, señala que en lo que respecta al cargo por violación del artículo 64 constitucional se configura la cosa juzgada material respecto de la sentencia C-157 de 1997¹¹. Además, el tipo incluye un elemento subjetivo especial que es el “ánimo de obtener provecho para sí o para otro”, lo que excluye la posibilidad de que la norma demandada prohíba adjudicar bienes baldíos en los términos de ley.

¹⁰ El 31 de agosto se recibieron dos escritos por parte del ciudadano Juan Manuel Charry, sin embargo, salvo algunas correcciones de forma, se trata de la misma intervención tal como se puede corroborar en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/actuacion.php?proceso=1&palabra=D0014837&mostrar=ver>

¹¹ En esta sentencia la Corte estudió una demanda presentada contra el artículo 1º de la Ley 308 de 1996, que modificó el artículo 367 del Código penal, y que resolvió su exequibilidad. El texto del artículo 367 del anterior Código penal, modificado por el artículo 1º de la Ley 308 de 1996 dice que: “*Invasión de tierras o edificaciones*. El que con el propósito de obtener para sí o para un tercero provecho ilícito, invada terreno o edificación ajenos, incurrirá en prisión de dos (2) a cinco (5) años y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes. La pena establecida en el inciso anterior se aumentará hasta en la mitad para el promotor, organizador o director de la invasión. /El mismo incremento de la pena se aplicará cuando la invasión se produzca sobre terrenos ubicados en zona rural. /Párrafo. Las penas señaladas en los incisos precedentes se rebajarán hasta en las dos terceras partes, cuando antes de pronunciarse sentencia de primera instancia, cesen los actos de invasión y se produzca el desalojo total de los terrenos y edificaciones que hubieren sido invadidos”

(iii) Entidades públicas, organizaciones privadas y expertos invitados

17. La **Universidad de Cartagena** interviene para solicitar la inhibición de la demanda pues las medidas pedagógicas y de diálogo de que trata el artículo demandado no son medidas de seguridad, ni tampoco sanciones. De cara al artículo 263 del Código penal señala que es un cargo que carece de certeza, principalmente porque el tipo incluye un elemento subjetivo especial, que es el ánimo de obtener un provecho ilícito para sí o para otro. Por último, respecto del artículo 91 (parcial) de la Ley 1708 de 2014 considera que la demanda no indicó cómo la disposición acusada contraría el derecho a la paz y el principio de buena fe.

18. La **Universidad Libre- Observatorio de intervención ciudadana constitucional** interviene para solicitar la inconstitucionalidad del artículo 33A con ocasión a que se faculta al fiscal para ordenar la imposición de medidas pedagógicas y de diálogo, en contravía del principio de culpabilidad contenido en el artículo 29 constitucional, así como el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas y al autogobierno de la Jurisdicción Especial Indígena, así como a la diversidad cultural, la libertad personal y la igualdad de los pueblos indígenas y sus integrantes individualmente considerados. Respecto de los cargos contra el artículo 263 del Código penal, la intervención solicita la exequibilidad condicionada aduciendo que no se puede criminalizar la invasión de tierras cuando se trate de bienes baldíos por parte de personas campesinas, sujetos de especial protección constitucional, especialmente cuando se trata de garantizar sus medios de subsistencia, mínimo vital y acceso a la tierra.

19. La **Universidad Externado de Colombia** solicita la constitucionalidad del artículo 33A del Código penal siempre que se entienda que las medidas de diálogo y pedagógicas no son de cumplimiento obligatorio ni acarrea consecuencias desfavorables, pues en caso contrario, les asistiría razón a los demandantes. En lo que concierne al artículo 263 del Código penal señala que tipificar la invasión de tierras bajo circunstancias de lugar o destinación, no es contrario a la protección especial de la que gozan los trabajadores del campo; por el contrario, consagrar alguna excepción absoluta por la calidad del trabajador, sí configuraría una diferencia odiosa en términos constitucionales.

20. La **Universidad de Manizales** considera que el artículo 33A del Código penal desconoce el principio de culpabilidad al consagrar un derecho penal de autor, y el principio de legalidad por dos razones. Primero porque las medidas pedagógicas y diálogo serían una nueva consecuencia jurídica no prevista expresamente por el legislador. En segundo lugar, porque contradice el mandato de certeza al delegar en el ejecutivo la determinación del alcance de una medida sancionatoria de carácter penal que corresponde al legislador y constituye una “*ley penal en blanco al revés*”.

21. Para analizar los cargos contra el artículo 263 del Código penal, desarrolla un juicio estricto de proporcionalidad por tratarse de una discriminación sospechosa. Indica que la medida prevista supone una dudosa eficacia para alcanzar el fin de protección del bien jurídico, y además, no resulta necesaria porque el ordenamiento jurídico colombiano cuenta con diversos instrumentos de menor contenido aflictivo para alcanzar el mismo fin, y el costo en términos de derechos fundamentales supera los beneficios. Por lo anterior, concluye su inconstitucionalidad.

I. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

22. A juicio de la Procuradora, la Corte debe proferir una sentencia inhibitoria por las siguientes razones. El artículo 33A del Código penal indica que la actuación del fiscal sería posterior al pronunciamiento del juez frente a los casos de inimputabilidad o error de prohibición. Además, las medidas pedagógicas y de diálogo, no tienen naturaleza sancionatoria.

23. Respecto de los reproches contra el artículo 263 del estatuto penal, al considerar que el supuesto del que parten los demandantes sobre la ocupación de baldíos por parte de los campesinos corresponde al artículo 337 del Código penal que tipifica el delito de “apropiación ilegal de baldíos”. En el hipotético caso en que pudiera subsumirse la ocupación de un baldío en el delito cuestionado, pone de presente que el mismo exige como elemento subjetivo especial el ánimo de obtener provecho ilícito. Por lo anterior, no se sancionan aquellas conductas efectuadas conforme a las normas sobre adjudicación de baldíos.

24. Frente a los reproches formulados contra el artículo 50 demandado, indica que tampoco encuentra satisfecho el requisito de certeza la norma cuestionada, en tanto que la norma modificada ordena que los recursos asociados a los bienes sujetos a extinción de dominio sean destinados a entidades cuyos objetos misionales se orientan a la ejecución de los compromisos pactados en el Acuerdo Final.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte Constitucional

25. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, por tratarse de disposiciones contenidas en leyes vigentes.

Aclaración previa

26. Los demandantes presentan las objeciones contra los artículos 4, 12 de la Ley 2197 de 2022 que adicionaron el artículo 33A y modificaron el artículo 263, ambos de la Ley 599 de 2000. El objeto de la censura recae sobre el texto de las disposiciones y no sobre su trámite, en particular respecto de disposiciones contenidas en el Código penal (Ley 599 de 2000). Especialmente debe resaltarse que bajo la óptica de una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico, cuando una norma se inserta en un código, queda regida por su estructura y sus principios.

27. Lo anterior no significa que una norma modificatoria no pueda ser objeto de control constitucional en sí misma, pues esta puede padecer de vicios de trámite que habiliten un análisis por parte de esta corporación. Sin embargo, no es este el caso, como se desprende del texto de la demanda, pues los reproches se dirigen contra las materias objeto de codificación. De modo que el objeto de control constitucional recae sobre los artículos 33A y 263 del Código penal -en la forma como fue adicionado el primero y modificado el segundo por la Ley 2197 de 2022-, y no directamente sobre esta última, pues son las disposiciones que pertenecen al Código las que regulan los supuestos de hecho y las consecuencias jurídicas que

censuran los demandantes, aun cuando hubieran sido posteriormente modificadas. Hecha esta aclaración, se precisa que en adelante se hará referencia a los artículos del Código penal como aquellos sobre los que recae la demanda.

28. Diferente es el caso del cargo formulado contra el artículo 50 parcial de la Ley 2197 de 2022 que modificó el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 -cuyo contenido había sido modificado por el artículo 22 de la Ley 1849 de 2017-, pues el objeto de la censura es la modificación introducida por la última reforma, por lo que es claro que el reproche recae directamente sobre la norma modificatoria.

1. Análisis de aptitud de los cargos formulados

29. El artículo 241 de la Constitución Política le confía a la Corte Constitucional la guarda de su integridad y supremacía. En este mismo sentido, los numerales 4 y 5 le atribuyen la función de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presentan los ciudadanos contra leyes y decretos con fuerza de ley. De modo que la competencia de la Corte está sujeta a que la demanda de inconstitucionalidad (i) recaiga sobre normas que estén vigentes o que, si no lo están, produzcan efectos o tengan vocación de producirlos¹², y (ii) que reúna los requisitos mínimos señalados en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, siendo estos los siguientes: (1) El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; (2) El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; (3) Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (4) Cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y (5) La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

30. La jurisprudencia constitucional ha definido que el tercer requisito implica la carga del ciudadano de ofrecer en su demanda razones: (i) *claras*, esto es, que exista un hilo conductor en la argumentación que permita comprender el contenido del reproche y las justificaciones que la sustentan. (ii) *Ciertas*, en el sentido de que la censura debe recaer sobre una proposición jurídica real y existente. (iii) *Específicas*, pues se debe precisar la manera en que el precepto vulnera el texto superior de forma objetiva y verificable concretado al menos en un cargo de inconstitucionalidad contra la disposición demandada, siendo inadmisibles los argumentos vagos, indeterminados, abstractos y globales. (iv) *Pertinentes* es decir, el reproche debe ser de naturaleza constitucional, sin que se acepten razones legales o doctrinarias. Y (v) *suficientes* ya que está obligado a exponer todos los elementos de juicio necesarios para iniciar el estudio y que despierten una duda mínima sobre la constitucionalidad de la proposición jurídica censurada.

31. Tal como se puso de presente en los autos sobre la admisión del caso bajo estudio, se valoró sumariamente el cumplimiento de estos requisitos en atención al principio *pro actione*¹³. Este principio tiene fundamento en que “el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo”.

¹² Corte Constitucional, Sentencia C-699 de 2016.

¹³ Este principio implica que las dudas en relación con el cumplimiento de los requisitos de la demanda se resuelvan a favor del accionante. Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-1052 de 2001, C-048 de 2006, C-292 de 2019, C-035 de 2020 y C-091 de 2022.

32. Sin embargo, este principio no habilita a la Corte para corregir o aclarar las deficiencias que surjan de las demandas, pues esto conduciría a un pronunciamiento de fondo, cerrando la puerta para que otro ciudadano presente una demanda que sí cumpla con las condiciones para ser revisada¹⁴. En consecuencia, la Sala Plena en sede de estudio de la demanda, debe revisar con mayor exigencia la aptitud de los cargos presentados, teniendo en cuenta la mayor participación allegada al expediente.

33. En el caso concreto, los ciudadanos Humberto Sierra Porto, Juan Carlos Forero Ramírez, así como la Universidad de Cartagena y la Procuraduría General de la Nación, solicitaron en sus intervenciones la inhibición de la Corte por considerar que los cargos presentados eran ineptos para suscitar un pronunciamiento de fondo. Por esta razón, se analizará la aptitud de los cargos admitidos teniendo en cuenta que la Corte puede profundizar en el análisis de admisibilidad en esta fase, como viene de exponerse.

El cargo formulado contra el artículo 33A por vulneración de los artículos 29 y 250 de la Constitución Política es inepto.

34. Los intervinientes que solicitaron la inhibición frente al cargo formulado contra el artículo 33A¹⁵ fundamentan su solicitud en que los demandantes parten de una interpretación según la cual las *medidas pedagógicas* constituyen sanción, pese a que dicha lectura no se desprende objetivamente de la norma demandada. En cambio, se refieren a medidas permitidas por la Corte Constitucional mediante sentencia C-370 de 2002.

35. De otro lado, indican que tampoco es cierta la afirmación de que la inimputabilidad por diversidad sociocultural sea declarada por el fiscal, pues ello contradice el texto normativo. De hecho -afirman- la norma señala que el fiscal delegado de la investigación “ordenará a la autoridad competente la implementación de medidas pedagógicas y de diálogo con el agente”, sin que se aporten razones de por qué se afirma que el fiscal está imponiendo una medida, mucho menos una sanción. Por estas razones, el cargo carecería de certeza.

36. Este cargo fue admitido en aplicación del principio *pro actione*, dado que el texto demandado resulta lo suficientemente amplio para albergar la duda acerca de la naturaleza de las medidas sancionatorias, por lo que podría poner en cuestión la vulneración del artículo 29 de la Constitución Política sobre el debido proceso.

37. La Sala advierte, sin embargo, que, como lo ponen de presente las intervenciones allegadas al proceso, la demanda carece de certeza, pertinencia y suficiencia.

38. En efecto, el cargo carece de *certeza* puesto que se sustenta en una lectura subjetiva y aislada de la norma acusada ya que los demandantes omitieron hacer una lectura sistemática del Código penal. En este sentido, los artículos 34, 35 y 36 del Código penal consagran taxativamente las penas a imponer. Estas pueden ser: (i) principales (art. 35) que son la privativa de la libertad de prisión, la pecuniaria de multa y las demás privativas de otros derechos que como tal se consagran en la

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-584 de 2016, reiterada en sentencia C-292 de 2019.

¹⁵ Estos son: Humberto Sierra Porto, Juan Carlos Forero Ramírez, la Universidad de Cartagena y la Procuraduría General de la Nación.

parte especial. (ii) Sustitutivas (art. 36) que son la prisión domiciliaria como sustitutiva de la pena de prisión, y el arresto de fin de semana convertible en arresto ininterrumpido como sustitutivo de la multa. Lo cierto es que dentro del catálogo de sanciones del Código penal no está contemplada el diálogo ni las medidas pedagógicas. Lo propio puede afirmarse respecto al artículo 69 del Código penal, el cual contempla como medidas de seguridad la internación en establecimiento psiquiátrico o clínica adecuada, la internación en casa de estudio o trabajo y la libertad vigilada.

39. En virtud del principio de legalidad en materia penal, corresponde al legislador determinar no solo la descripción típica de la conducta o de la omisión objeto del reproche, sino también precisar la sanción derivada de tal conducta. Sin embargo, la demanda no ofrece razones adicionales para derivar de la lectura de la norma la interpretación de la naturaleza sancionatoria de las medidas pedagógicas, por lo que no solamente carece de *certeza*, sino también de *especificidad*, pues no permite contrastar la norma con el derecho al debido proceso de una forma objetiva y verificable; y a su vez, de *suficiencia*, dado que de los argumentos ofrecidos por la demanda no se resuelve la confrontación que pretenden los demandantes.

40. Lo anterior está en estrecha relación con el cargo por violación del artículo 250 de la Constitución, que consagra las funciones de la fiscalía general de la Nación el cual no incluye la función de imponer sanciones, en tanto esta es una competencia exclusiva de los jueces de la República. Los demandantes parten del entendido de que las medidas pedagógicas son sancionatorias para señalar que cuando la norma permite al fiscal que *ordene a la autoridad competente* la implementación de tales medidas, está imponiendo una sanción, sin tener en cuenta que la disposición se refiere a su implementación y no a su imposición.

41. Tal como se explicó previamente, esta lectura se desprende de un alcance de la disposición que carece de *certeza*, y *especificidad*, conforme a la cual la naturaleza de las medidas pedagógicas es sancionatoria. Por lo anterior, el cargo por violación del artículo 250 constitucional debe seguir la misma suerte y ser descartado por falta de aptitud. Sin perjuicio de lo anterior, este cargo también resulta *incierto* porque de la lectura de la norma demandada no se desprende objetivamente que la competencia del fiscal sea la de *imponer* dichas sanciones. De hecho, la norma indica que corresponde al fiscal delegado la función de *ordenar* a la autoridad competente la *implementación* de medidas pedagógicas y diálogo¹⁶. Por lo anterior, de la demanda no se desprende un cargo que permita confrontar objetivamente el artículo 250 de la Constitución y que habilite un pronunciamiento de fondo.

El cargo formulado contra el artículo 263 de la Ley 599 de 2000 por violación de los artículos 64 y 65 de la Constitución Política es inepto.

42. Los intervinientes que solicitan la inadmisión frente a este cargo¹⁷ lo hacen siguiendo dos razonamientos. En el primero de ellos indican que el reproche es incierto pues el supuesto de hecho descrito por los demandantes se enmarca en el artículo 337 del Código penal, el cual contiene el delito de “apropiación ilegal de baldíos”¹⁸. En el segundo razonamiento señalan que este tipo penal requiere para

¹⁶ Escrito de demanda, p. 7.

¹⁷ Estos son: Humberto Sierra Porto, la Universidad de Cartagena y la Procuraduría General de la Nación.

¹⁸ El texto del artículo, modificado por el artículo 39 de la Ley 1453 de 2011 era el siguiente: “El que invada, permanezca así sea de manera temporal o realice uso indebido de los recursos naturales a los que se refiere este título en área de reserva forestal, resguardos o reservas indígenas, terrenos de propiedad colectiva, de las comunidades negras, parque regional, área o ecosistema de interés estratégico o área protegida, definidos en la ley o reglamento, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa de ciento

su configuración de un componente subjetivo consistente en el “ánimo de obtener un provecho ilícito”, el cual está ausente cuando los campesinos ocupan bienes baldíos para asegurar su supervivencia y pretenden acceder a la adjudicación del bien.

43. Frente al primer reparo se precisa que, para el momento en que fue presentada la demanda y fijada en lista para intervención de la ciudadanía¹⁹ el artículo 337 del Código penal se encontraba vigente, por lo cual, se configuraba la confusión típica enunciada por los intervinientes dado que un mismo supuesto de hecho se podría enmarcar en más de una disposición. En el caso concreto, este concurso aparente se resolvía aplicando el principio de especialidad, a favor de la aplicación del artículo 337 citado. A pesar de lo anterior, el artículo 337 del Código penal fue declarado inexecutable por esta corporación mediante sentencia C-411 de 2022²⁰, y por sustracción de materia, el supuesto de hecho planteado en la demanda solo puede enmarcarse en el artículo 263 del Código penal. En consecuencia, la solicitud de inhibición propuesta por varios intervinientes, por existir otro tipo penal más específico, carece de fundamento.

44. En cuanto a la segunda objeción relativa al alcance del “ánimo de obtener provecho ilícito” como una fórmula prevista por el legislador para excluir los supuestos de los que parte la demanda, esto es, la ocupación de los baldíos por parte de los campesinos con el propósito de explotar la tierra y obtener su posterior adjudicación, corrobora la falta de certeza del cargo, tal y como se expondrá a continuación.

45. Los demandantes construyen el cargo contra el artículo 263 del Código penal a partir del supuesto de que los campesinos toman los bienes baldíos de buena fe, ya que trabajan la tierra y la ocupan para su subsistencia, con el propósito de obtener su propiedad por la vía de la adjudicación, de conformidad con la Ley 160 de 1994.

46. La demanda identifica una tensión entre el derecho agrario y el penal, que sin embargo es sólo aparente pues el propio Código penal excluye de responsabilidad las acciones lícitas, que en este caso se entenderían legítimas a la luz del derecho agrario, como las del campesino que amparado en tal legislación persigue la adjudicación de un baldío. En efecto, el artículo 32.5 de la Ley 599 de 2000, establece que “no habrá lugar a la responsabilidad penal cuando: 5. Se obre en legítimo ejercicio de un derecho, de una actividad lícita o de un cargo público”. En consecuencia, aun cuando el legislador no hubiese dispuesto la fórmula del requisito subjetivo especial del “ánimo de obtener provecho ilícito”, el estatuto penal prevé que una conducta que está amparada por otra área del derecho no podría ser castigada a través del derecho penal.

47. En esta misma línea, el artículo 250 de la Constitución Política indica que “en el evento de presentarse escrito de acusación, el Fiscal General o sus delegados

treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes./ La pena señalada se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando como consecuencia de la invasión, se afecten gravemente los componentes naturales que sirvieron de base para efectuar la calificación del territorio correspondiente, sin que la multa supere el equivalente a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. /El que promueva, financie, dirija, se aproveche económicamente u obtenga cualquier otro beneficio de las conductas descritas en este artículo, incurrirá en prisión de sesenta (60) a ciento ochenta (180) meses y multa de trescientos (300) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.”

¹⁹ Esto es, el 22 de agosto de 2020. A su vez, el 27 de septiembre siguiente se recibió concepto de la Procuradora General de la Nación. El expediente se encuentra disponible para consulta en: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/consultac/proceso.php?proceso=1&campo=rad_codigo&date3=1992-01-01&date4=2023-01-16&todos=%25&palabra=14837

²⁰ M.P. Alejandro Linares Cantillo.

deberán suministrar, por conducto del juez de conocimiento, todos los elementos probatorios e informaciones de que tenga noticia incluidos los que le sean favorables al procesado”. Lo anterior significa que ante un evento que excluya la responsabilidad penal, como el legítimo ejercicio de un derecho, la fiscalía debe suministrar tal información, y corresponde al juez penal armonizar el contenido típico del artículo 263 con el artículo 32.5, ambas disposiciones del Código penal, teniendo en cuenta lo previsto por el derecho agrario, tanto en lo dispuesto por la Ley 160 de 1994 como en el Decreto 902 de 2017.

48. Ahora bien, el supuesto fáctico al que aluden los demandantes es el de la ocupación del predio baldío que se acompaña de una explotación económica del mismo. Aquí encuentra pleno fundamento el reproche de ineptitud del cargo alegado por los intervinientes al apelar al elemento subjetivo especial del “ánimo de obtener provecho ilícito”. Por supuesto, este ánimo no se limita al conocimiento y voluntad de realizar los elementos objetivos del tipo, que ya está dado por la naturaleza dolosa del tipo cuestionado. En cambio, supone una cualificación del ánimo del sujeto que excluye los supuestos en los que los demandantes fundamentan su reproche.

49. Sobre el propósito de obtener provecho ilícito ha dicho la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia que la adecuación típica del delito de invasión de tierras o edificaciones se compone de los siguientes elementos: “(i) que se produzca la invasión o el ingreso, en terrenos o edificaciones ajenos; (ii) que se haga de manera arbitraria, por el querer o capricho del invasor, esto es, sin el consentimiento expreso o tácito del dueño, y (iii) que se ejecute 'con el propósito de obtener un provecho ilícito, el cual surge en cuanto el agente carece de todo derecho para invadir’”²¹. Esta interpretación debe leerse en concordancia con la sentencia C-157 de 1997 en la cual la Corte Constitucional indicó que el “propósito de obtener provecho ilícito” del tipo de invasión de tierras “elimina la posibilidad de aplicarlo para sancionar a quien obra de buena fe”.

50. De lo anterior puede concluirse que, frente a este segundo cargo, los demandantes omitieron adelantar una lectura sistemática del Código penal, pues el supuesto de hecho en que fundan su objeción no tiene el tratamiento legal que pretenden darle. Es por lo que se corrobora que la demanda carece *certeza*. De otro lado, los demandantes no ofrecieron razones tendientes a mostrar cómo los artículos 64 y 65 constitucionales se ven vulnerados a partir de la tipificación del delito de invasión de tierras de forma objetiva y verificable, por lo que la demanda carece también de *especificidad*. Esto redundando en una falta de *suficiencia* dado que la duda que habilitó la admisión de la demanda no alcanzó a desvirtuar la presunción de legalidad que reviste a las normas. En consecuencia, la Corte se inhibirá de pronunciarse de fondo frente a este cargo.

Los cargos contra el artículo 50 de la ley 2197 de 2022 que modificó el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 por violación de los artículos 22 y 83 de la Constitución Política son aptos.

51. A juicio de la Procuradora General de la Nación este cargo resulta inepto dado que la norma demandada ordena que los recursos asociados a dichos bienes sean destinados a tres entidades cuyos objetos misionales se orientan a la ejecución de los compromisos pactados en el Acuerdo Final como la Agencia Nacional de

²¹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, 18 de diciembre 2013, rad. 34766, 11 de noviembre de 2020, rad. 54832.

Tierras (ANT), la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ANRN), y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT). Por lo anterior, el cargo carecería de certeza pues no es cierto que la disposición imposibilite el cumplimiento de los fines del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (en adelante Acuerdo Final de Paz).

52. A su vez, la Universidad de Cartagena solicita la inhibición por considerar que la demanda no ofrece razones que justifiquen la vulneración de las disposiciones constitucionales.

53. En esta medida, es necesario precisar que el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 -antes de su modificación por el artículo 50 de la Ley 2197 de 2022-, había sido reformado por el artículo 22 de la Ley 1849 de 2017, mediante el cual se estableció que se exceptuaban de los porcentajes de destinación a que se refería el inciso primero de dicha disposición, todos los predios rurales, “los cuales una vez cumplidas las destinaciones previstas en el numeral 1.1.1 del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, y agotado lo allí ordenado, deberán ser objeto de enajenación temprana de conformidad con el artículo 93 de esta ley, recursos que en todo caso serán entregados en su totalidad al Gobierno nacional, para ser destinados a los programas de generación de acceso a tierra administrados por el Gobierno nacional” (subrayado ajeno al original).

54. En el punto 1.1.1. del Acuerdo Final de Paz, denominado “Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral”, el Gobierno Nacional se comprometió a crear con carácter permanente un Fondo de Tierras de distribución gratuita, el cual dispondría de 3 millones de hectáreas durante sus primeros 12 años de creación, las cuales provendrían, entre otras fuentes, de la extinción judicial de dominio a favor de la Nación, para lo cual el Gobierno adelantaría las reformas necesarias para agilizar el proceso judicial de extinción, con el fin de revertir la concentración ilegal de tierras.

55. Dicho fondo se acordó con el propósito de lograr la democratización del acceso a la tierra en beneficio de los campesinos y en especial de las campesinas sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, según se estableció en el punto 1.1.1. del mencionado Acuerdo de Paz.

56. Con posterioridad se expidió el artículo 50 de la Ley 2197 de 2022 (disposición demandada), mediante el cual se sustituyó la destinación al fondo de tierras de los predios rurales provenientes de la extinción de dominio prevista en el punto 1.1.1. del Acuerdo Final de Paz, por su destinación a la Agencia Nacional de Tierras “salvo que el predio haya sido solicitado previamente la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas o por la Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización”, dejando entonces a la Agencia Nacional de Tierras en el tercer orden de prelación entre las entidades destinatarias de dichos predios rurales. Igualmente se precisó que los predios rurales producto de la extinción del dominio que se desinarían a estas entidades serían los “no sociales” que tengan vocación agrícola.

57. Por tales razones la solicitud de inhibición formulada por la Procuradora no está llamada a prosperar. Justamente su argumento radica en que el Fondo Nacional de Tierras es en todo caso destinatario de los bienes de extinción de

dominio, a pesar del cambio legislativo, lo cual plantea un debate de fondo respecto de la destinación de los predios rurales objeto de extinción de dominio y las fuentes del Fondo de Tierras. La eventualidad de que este cambio sea contrario a la Constitución sólo puede resolverse con un estudio de fondo del asunto.

58. Igual ocurre con el planteamiento según el cual las entidades destinatarias de dichos bienes tienen por misión dar cumplimiento al Acuerdo Final de Paz. Al respecto, es preciso anotar que una de las modificaciones legislativas consistió en incluir dentro de los destinatarios a la Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización, la cual no estaba incluida en el texto anterior en la medida en que no es destinataria del punto 1.1.1 del Acuerdo Final de Paz. Dicha inclusión, además, se acompañó de un orden preferente en la destinación de los bienes extintos, conforme al parágrafo 4º del artículo 50 demandado, como se verá a continuación.

59. Frente a la solicitud de inhibición elevada por la Universidad de Cartagena en relación con la carencia de razones que justifiquen la vulneración de disposiciones constitucionales, debe decirse que los demandantes invocan la vulneración de los artículos 22 y 83 de la Constitución Política, en relación con los Acuerdos de Paz, por considerar que la desfinanciación del Fondo de Tierras afecta el principio programático del derecho a la paz, la buena fe y la confianza legítima. La Sala advierte que la demanda no apunta a defender la fórmula más eficiente para alcanzar el cumplimiento del punto 1.1.1 y, si así fuera, asistiría razón a la Universidad de Cartagena en que el cargo sería inepto por impertinente. Por el contrario, el cargo está formulado en términos constitucionales partiendo de la premisa de que el Estado tiene la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final y con las normas de implementación, entendida esta como una obligación *de medio*, lo cual “implica que los órganos políticos en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, deberán llevar a cabo, como mandato constitucional, los mejores esfuerzos para cumplir con lo pactado, en el marco de los principios de integralidad y no regresividad”²².

60. Así pues, hay en principio una contradicción entre la norma demandada y el artículo 22 constitucional, que consagra el derecho a la paz, en cuyo desarrollo el Acto Legislativo 02 de 2017 dispuso que *los contenidos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado el día 24 de noviembre de 2016, que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales.*

61. En esta misma línea, el artículo 83, contentivo del principio de buena fe, impone a los órganos y autoridades, en concordancia con el Acto Legislativo 02 de 2017, la *“obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final”*, sobre lo cual dijo la Corte que se trataba “no solamente de actuar

²² Corte Constitucional, sentencia C-630 de 2017.

de acuerdo con las específicas atribuciones constitucionales y legales que le han sido conferidas, sino también de orientarse y conducirse en concordancia con los compromisos adquiridos por las propias autoridades del Estado, lo cual implica que tengan que adelantar todas sus gestiones, en desarrollo de la articulación, coordinación y colaboración armónica de los poderes públicos que, para el caso bajo examen, se materializa en el propósito general de consolidar una paz estable y duradera, objetivo cardinal atinente no solo al ejecutivo central, sino de la organización estatal en todo su conjunto”²³.

62. Sobre la *obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final* dijo la Corte en la Sentencia C-630 de 2017:

(...) si dentro del término previsto en el artículo segundo del Acto Legislativo 02 de 2017, se somete a consideración del Congreso de la República el trámite de leyes o actos legislativos que, en relación con el Acuerdo de Paz, no tengan como propósito la implementación y desarrollo normativo de sus contenidos, tales medidas podrían desconocer el requisito de conexidad, toda vez que no cumplirían con el propósito de contribuir efectivamente a la realización de lo acordado en el mismo. Conforme lo señaló esta Corporación, “el ámbito de regulación del Congreso respecto de la implementación del Acuerdo Final radica en la presentación de diferentes opciones de regulación, pero todas ellas deben estar dirigidas a facilitar dicha labor de implementación del Acuerdo”.

Y agregó la Corte sobre el particular:

(...) la conexidad opera en una doble vía, de un lado, entre las normas de implementación y los contenidos del Acuerdo Final y, por el otro, entre las propias normas de implementación y desarrollo normativo, en el sentido de que disposiciones posteriores no pueden contradecir las expedidas con anterioridad sobre las cuales existe una razonable pretensión de intangibilidad (Subrayado fuera de texto).

63. Por tales razones, las actuaciones del Estado que desconozcan las normas de implementación o que las modifiquen desconociendo los compromisos y las finalidades resultan contrarias a la obligación de *cumplir con lo establecido en el Acuerdo Final* y, por lo mismo, resultan contrarias a la Constitución, en particular a los artículos 22 y 83 de la Constitución Política, en concordancia con el Acto Legislativo 02 de 2017.

Necesidad de aplicar la integración de la unidad normativa entre el inciso segundo del artículo 50 de la Ley 2197 de 2022 (texto demandado) y el párrafo 4º del mismo artículo

64. La activación de la jurisdicción constitucional lleva a la Corte a pronunciarse sobre las normas que los demandantes estimen violadas, razón por la que la integración de la unidad normativa es una figura excepcional y solo puede invocarse en los casos en los que resulte necesario pronunciarse frente a una norma que, no siendo demandada, se encuentra en al menos uno de los siguientes supuestos²⁴: (i) que la disposición no tenga un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que, para entenderla es necesario remitirse a otro precepto que no fue acusado. Esta causal, busca delimitar la materia objeto de juzgamiento, de modo que se respete la integralidad del sistema. (ii) Que la norma cuestionada está reproducida en otras disposiciones del ordenamiento que no fueron demandadas. Esta hipótesis pretende evitar que un fallo de inexecutable resulte inocuo y se

²³ Ibid.

²⁴ Esta Corte, siguiendo lo dispuesto por el artículo 6º inciso 3º del Decreto 2067 de 1991 ha recogido que los supuestos ante los cuales procede la integración de la unidad normativa.

respete así, la coherencia del sistema jurídico.²⁵ Y (iii) que el precepto demandado se encuentra intrínsecamente relacionado con otra norma que, a primera vista presenta dudas sobre su constitucionalidad. Esta última causal requiere a su vez que: (a) la disposición demandada tenga estrecha relación con los preceptos que no fueron cuestionados y que conformaría y la unidad normativa; y (b) que las normas no acusadas parezcan inconstitucionales.²⁶

65. En el presente caso se configura esta última causal pues, como se ha expuesto, la norma demandada modifica la destinación de los bienes objeto de extinción de dominio. La disposición modificada los destinaba al cumplimiento de los fines establecidos en el punto 1.1.1. del Acuerdo Final de Paz, y la nueva disposición los destina a varias entidades del Estado dejando en el último lugar de la prelación a la que administra el fondo de tierras -destinatario único de dichos bienes conforme a la disposición modificada-. De modo que, conforme a la modificación demandada, la Agencia Nacional de Tierras recibirá los bienes siempre que los solicite o no desista de la solicitud y, adicionalmente, que no hayan sido solicitados previamente por la Unidad de Restitución de Tierras o por la Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización. Por otra parte, en relación con estas dos últimas entidades el párrafo 4° del artículo mencionado también establece un orden de prelación a favor de la Agencia Nacional para la Reincorporación, pues una vez ella indica quiénes serán los beneficiarios de la transferencia directa que realiza la SAE, queda exceptuada la obligación de transferir los bienes a la Agencia Nacional de Tierras. Establece dicho párrafo:

Parágrafo 4. Los predios rurales donde se desarrollen o vayan a desarrollar proyectos productivos por parte de la población en proceso de reincorporación serán transferidos directamente por la Sociedad de Activos Especiales a los beneficiarios de estos proyectos que indique la Agencia Nacional de Reincorporación, en los plazos que defina el Gobierno Nacional. En estos casos se configurará una excepción frente a la obligación de transferir todos los bienes rurales a la Agencia Nacional de Tierras. Se excluyen de esta previsión los bienes a que se refiere el Artículo 144 de la presente Ley.

66. Como se observa, el inciso segundo demandado guarda una estrecha relación con el párrafo 4° que estableció, un orden de prioridades entre tales entidades, dando prelación a la Agencia Nacional de Reincorporación sobre la Unidad de Restitución de Tierras y la Agencia Nacional de Tierras.

67. En segundo lugar, el párrafo 4° citado, si bien no fue demandado, presenta a primera vista dudas sobre su constitucionalidad, especialmente, sobre su incompatibilidad con los artículos 22 y 83 superiores, en concordancia con el Acto Legislativo 02 de 2017. Lo anterior, debido a que, si bien la Procuradora General señaló que el Fondo Nacional de Tierras seguía siendo en todo caso destinatario de los bienes de extinción de dominio, lo cierto es que el párrafo mencionado no incluyó a la Agencia Nacional de Tierras como máxima autoridad de Tierras de la Nación y como administradora del Fondo de Tierras, para permitir la transferencia directa de la SAE a la ANRN, prerrogativa que no se reconoce a la Unidad de Restitución de Tierras.

68. Preliminarmente es posible advertir que la norma demanda y el párrafo 4° tienen un impacto negativo directo en los destinatarios de la restitución de tierras y en los de su adjudicación, pese a que se encontraban amparados por la obligación

²⁵ En concordancia con

²⁶ Corte Constitucional, sentencias C-634 de 2012, C-579 de 2013, C-286 de 2014, C-246 de 2017, C-394 de 2017 y C-120 de 2018. C-068 de 2020, C-047 de 2021, entre otras.

estatal de cumplir de buena fe los compromisos del punto 1.1.1. del Acuerdo Final de Paz. Lo propio ocurre respecto del principio programático de la paz que se pretende alcanzar a través de la redistribución de tierras. De ahí que sea posible afirmar, como lo exige el segundo de los requisitos de la integración de la unidad normativa por la relación intrínseca entra la norma que se integra y la efectivamente demandada, el párrafo 4 no acusado aparece, *prima facie*, “inconstitucional”.

69. Por lo anterior, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto 2067 de 1991, para efectos de garantizar la efectividad del control y la coherencia del orden jurídico, se revisará la constitucionalidad del inciso segundo en unidad normativa con el párrafo 4º, ambos del artículo 50 de la Ley 2197 de 2022.

2. Aspectos sustanciales

Problemas jurídicos y estructura de la decisión

70. Delimitado el objeto de revisión y superados los requisitos procedimentales, corresponde a la Sala responder el siguiente problema jurídico: La modificación introducida por el artículo 50 de la Ley 2197 de 2022 al artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 -en la forma como fue modificado por el artículo 22 de la Ley 1849 de 2017-, “Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio”, ¿vulnera los artículos 22 y 83 de la Constitución y 1 del Acto Legislativo 02 de 2017?

71. Para dar respuesta a esta pregunta, se procederá al análisis sustancial de los cargos, que se agrupan así: la obligación constitucional de cumplir de buena fe el Acuerdo Final y sus implicaciones en las normas de implementación (3.1); la modificación normativa en relación con la naturaleza de los predios rurales objeto de extinción de dominio (3.2); y, por último, estudiará si la modificación consistente en sustituir el punto 1.1.1. del Acuerdo Final como destinatario de los predios rurales objeto de extinción de dominio, por su destinación prevalente a la Agencia Nacional de Reincorporación y Normalización y a la Unidad Nacional de Restitución -dejando en último lugar a la Agencia Nacional de Tierras-, supone una modificación regresiva de normas que han implementado compromisos del Acuerdo Final de Paz, y constituye por tanto una vulneración a los artículos 22 y 83 constitucionales, en concordancia con el Acto Legislativo 02 de 2017 (3.3).

3. Vulneración de los artículos 22 y 83 de la Constitución Política por desconocimiento del mandato de progresividad en el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz.

3.1. La obligación constitucional de cumplir de buena fe el Acuerdo Final y sus implicaciones en las normas de implementación

72. El artículo 86 de la Constitución Política consagra los principios de buena fe y confianza legítima, los cuales, además de ser principios constitucionales, son ingredientes esenciales en la construcción de la paz. En concordancia con dichos principios, el Acto Legislativo 02 de 2017 introdujo un mandato conforme al cual “las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del

Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final”.

73. En relación con dicho mandato precisó esta Corporación en la Sentencia C-630 de 2017: “(...) la Corte advierte que, si bien se impone a los órganos y autoridades del Estado el cumplimiento de buena fe de los contenidos y finalidades del Acuerdo Final, como una obligación de medio, la expresión “deberán guardar coherencia” con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final, implica que, en el ámbito de sus competencias deberán realizar sus mejores esfuerzos para el cumplimiento del mismo, para lo cual gozan de un margen de apreciación para elegir los medios más apropiados para ello, en el marco de lo convenido, bajo el principio de progresividad”.

74. Lo anterior no implica que las normas que desarrollen el Acuerdo Final de Paz no puedan en ningún caso ser modificadas, sino que las modificaciones que el legislador les introduzca, deben estar encaminadas a cumplir los contenidos y las finalidades del Acuerdo bajo el principio de no regresividad.²⁷ Sobre el particular señaló la Corte en la Sentencia C-630 de 2017:

“(...) si dentro del término previsto en el artículo segundo del Acto Legislativo 02 de 2017, se somete a consideración del Congreso de la República el trámite de leyes o actos legislativos que, en relación con el Acuerdo de Paz, no tengan como propósito la implementación y desarrollo normativo de sus contenidos, tales medidas podrían desconocer el requisito de conexidad, toda vez que no cumplirían con el propósito de contribuir efectivamente a la realización de lo acordado en el mismo. Conforme lo señaló esta Corporación, “el ámbito de regulación del Congreso respecto de la implementación del Acuerdo Final radica en la presentación de diferentes opciones de regulación, pero todas ellas deben estar dirigidas a facilitar dicha labor de implementación del Acuerdo”[153]

(...) la conexidad opera en una doble vía, de un lado, entre las normas de implementación y los contenidos del Acuerdo Final y, por el otro, entre las propias normas de implementación y desarrollo normativo, en el sentido de que disposiciones posteriores no pueden contradecir las expedidas con anterioridad sobre las cuales existe una razonable pretensión de intangibilidad”.

75. Con fundamento en tales consideraciones cabe concluir que cuando el artículo 50 de la Ley 2197 de 2022 que aquí se demanda, sustituyó la destinación de los bienes de extinción de dominio al cumplimiento de lo dispuesto en el punto 1.1.1 del Acuerdo, por su destinación a entidades estatales, entre las que la Agencia Nacional de Tierras (administradora del Fondo de Tierras) queda relegada a un tercer lugar en el orden de prevalencia que la disposición establece, vulneró el principio de progresividad en el cumplimiento del mismo, pues el Estado había adquirido en virtud del Acuerdo Final de Paz un compromiso de destinación de los mencionados predios rurales al Fondo de Tierras.

76. Además de este pacto relacionado con el Fondo de Tierras, en el Acuerdo de Paz el Gobierno se comprometió a fortalecer *su articulación a nivel territorial con la implementación de otros componentes de la Política de Reparación de Víctimas, en particular los programas de reparación colectiva y de restitución de tierras, y con la implementación del acuerdo denominado "Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral", en los casos en los que haya lugar a ello*”.

²⁷ Corte Constitucional, sentencias C-630 de 2017, C-674 de 2017, SU-020 de 2022.

77. Por todo ello, cabe estimar razonablemente que las víctimas con derecho a la restitución o los beneficiarios de la adjudicación de tierras por parte de la ANT tienen una confianza legítima en acceder finalmente al derecho a tierra según lo dispuesto, tanto en la Ley 1448 de 2011 como en el Acuerdo Final de Paz. Esta confianza puede defraudarse, bien en la medida en que se les modifica la prelación para acceder a los bienes de extinción de dominio que se tenía previsto, como en el hecho de incluir un nuevo beneficiario en condiciones que implican el desplazamiento de las demás entidades destinatarias.

3.2. La modificación normativa en relación con la naturaleza de los predios rurales objeto de extinción de dominio.

78. Una de las modificaciones introducidas en el artículo demandado se refiere a la calificación de los predios rurales que deben ser destinados a la ANT, la URT y la ANRN, como “no sociales” y “con vocación agraria”. Por ello, es necesario precisar el alcance de ambas expresiones para establecer si implican una mejora o un retroceso en la implementación del Acuerdo de Paz.

79. De una lectura literal de la primera expresión puede decirse que los bienes “sociales”, por oposición a los bienes propios, son aquellos que pertenecen a una sociedad. Dado que la disposición no delimita el alcance de dicha expresión, podría concluirse que se refiere a cualquier sociedad. El Código civil en el artículo 2079 define la sociedad o compañía como “un contrato por el que dos o más personas estipulan poner un capital u otros efectos en común, con el objeto de repartirse entre sí las ganancias o pérdidas que resulten de la especulación. La sociedad forma una persona jurídica distinta de los socios individualmente considerados”. De conformidad con el artículo 2085 del mismo estatuto, las sociedades pueden ser civiles o comerciales, siendo estas últimas las que se forman para negocios que la ley califica de actos de comercio, y las primeras, todas las demás. Los bienes de las sociedades, al constituir el patrimonio de las mismas, están dispuestos para alcanzar la finalidad societaria.

80. La calificación “no social” del predio lleva a la interpretación según la cual basta con que un bien sobre el que procede la extinción de dominio pertenezca a una sociedad (bien sea civil o comercial), para que no sea susceptible de ser requerida por la Agencia Nacional de Tierras, la Unidad de Restitución de Tierras o la Agencia Nacional para la Reincorporación. Podría interpretarse que esta restricción pretende mantener la sostenibilidad de la empresa que está bajo la administración de la SAE de modo que no se conduzca a la inviabilidad económica de la sociedad²⁸. Sin embargo, tal argumento no sería de recibo si se tiene en cuenta que la Agencia Nacional de Tierras tiene dentro de sus competencias la de “administrar los bienes que pertenezcan al Fondo Nacional Agrario que sean o hayan sido transferidos a la Agencia”²⁹. A su vez, la Ley 1448 de 2011 creó un Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras

²⁸ De conformidad con la exposición de motivos del Proyecto de Ley 266 de 2021 las modificaciones al Código de Extinción de Dominio pretenden “establecer medidas que facilitan los procesos necesarios para la administración de los activos que componen el FRISCO y que se han construido desde la experiencia de las facultades de que dispone la SAE para tal fin, no solo respecto de los bienes que llevan en administración de la SAE por más de 5 años, sino además de sociedad, procurando que los activos administrados continúen siendo rentables, productivos y generadores de empleo”. Sin embargo, la modificación legislativa fue acogida por la Cámara de Representante como consecuencia de la solicitud de la SAE “a fines de hacer más expedit[a] la administración y destinación sobre los bienes que se declare la extinción de dominio”. Gaceta del Congreso N.º 1890 de 17 de diciembre de 2021.

²⁹ Así lo dispone el numeral 9 del artículo 4º de la Decreto 2363 de 2015 “Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura”

Despojadas administrada a través de la fiducia comercial de administración sometido al régimen de la sociedad fiduciaria administradora del Fondo³⁰. De conformidad con el numeral 8 del artículo 113 de la Ley 1448 de 2011, dentro de los recursos de este Fondo se cuentan “las propiedades rurales que hayan sido objeto de extinción de dominio y que se encuentren actualmente bajo la administración de la Dirección Nacional de Estupefacientes, lo mismo que aquellas de las que adquiera la propiedad en el futuro, en las cuantías y porcentajes que determine el Gobierno Nacional”.

81. En consecuencia, la administración de proyectos productivos no es una función exclusiva de la SAE, y no podría entenderse que excluir de los bienes dirigidos al Fondo de Tierras aquellos no sociales, garantiza la sostenibilidad económica de las sociedades controladas por la SAE. Esta exclusión, sin embargo, sí conduce a una excesiva restricción y, a su vez, una injustificada obstaculización del mandato constitucional de acceso progresivo a la tierra, así como una modificación regresiva de la norma de implementación del punto 1.1.1 del Acuerdo de Paz, pues vería reducido el universo de bienes que podrían destinarse al Fondo de Tierras, al excluir los bienes sociales. En consecuencia, se declarará inexecutable.

82. En cuanto a la expresión “vocación agrícola” para calificar los bienes de que trata la norma demandada, conviene precisar que la jurisprudencia constitucional ha reiterado que, del mandato derivado de los artículos 64 y 65 constitucionales, el acceso progresivo a la propiedad de la tierra resulta ser un deber prioritario del Estado cuyo cumplimiento implica garantizar que la tierra que adjudica o asigna, tenga una “vocación agrícola”. Así, en sentencia C-021 de 1994 se hizo constar que el mandato constitucional suponía además una estrategia para lograr el crecimiento del sector campesino y al mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural.

83. En la misma línea, esta corporación ha señalado que dicho mandato implica la creación de condiciones necesarias “que permitan el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito, e igualmente para darle prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y a la construcción de obras de infraestructura física en el campo”³¹. De lo anterior se deriva no solo la protección de los derechos reales y personales de los sujetos destinatarios de los predios que administra el Fondo de Tierras, sino también la permanencia efectiva en dicho predio y la participación en la producción de riqueza y en los beneficios del desarrollo³².

84. En ese sentido, es menester que la tierra destinada a cumplir el mandato de promover el acceso progresivo a la tierra, así como las funciones de la Agencia Nacional de Tierras, la Unidad de Restitución de Tierras o la Agencia Nacional para la Reincorporación, tengan “vocación agrícola”, especialmente teniendo en cuenta que, de conformidad con el punto 1 del Acuerdo Final de Paz, la reforma rural integral allí prevista, “sienta las bases para la transformación estructural del campo, crea condiciones de bienestar para la población rural —hombres y mujeres— y de esa manera contribuye a la construcción de una paz estable y duradera”. *Contrario sensu* puede concluirse que la tierra que no tenga vocación

³⁰ Artículos 111 a 113 de la Ley 1448 de 2011.

³¹ Corte Constitucional, entre otras las sentencias C-536 de 1997, C-006 de 2002, C-180 de 2005, C-073 de 2018.

³² Corte Constitucional, sentencia C-644 de 2012, reiterada en sentencia C-073 de 2018.

agrícola, no materializa el mandato constitucional de acceso a tierras. Tal modificación de la norma de implementación del Acuerdo de Paz que aquí se estudia es por tanto más garantista de los fines del mismo y, en tal medida, ajustada a la Constitución.

3.3. La sustitución del punto 1.1.1. del Acuerdo Final como destinatario de los predios rurales objeto de extinción de dominio

85. De conformidad con la exposición de motivos³³ de la Ley 2197 de 2022, las modificaciones a la figura de la extinción de dominio atendieron a la necesidad de dinamizar esta herramienta jurídica “a efectos de disminuir el inventario de bienes extintos y en proceso de extinción de dominio que administra el Estado: reducir los costos de administración e incrementar y optimizar la productividad de estos con el fin de transferir recursos al Estado. De manera que se presentan aquellas reformas tendientes a facultar al administrador del FRISCO para flexibilizar y estimular la inversión privada tanto nacional como extranjera, promover la reactivación de un sector de mercado significativo para el país como lo es el inmobiliario, así como impulsar y fortalecer la generación de recursos que serán destinados al desarrollo y fortalecimiento del sector justicia, la inversión social, la política de drogas, el desarrollo rural, la atención y reparación a víctimas de actividades ilícitas, y todo aquello que sea necesario para tal finalidad”³⁴. Nada se dice sin embargo, en tal exposición, sobre las razones por las que se cambió el criterio de destinación de los bienes rurales cuyo dominio ha sido extinguido.

86. Sea lo primero advertir que el Acuerdo Final de Paz en su punto 1 contempla la Reforma Rural Integral (RRI) y reconoce que el conflicto por la tierra ocupa un lugar central en el conflicto colombiano, por lo cual su cumplimiento permite revertir los efectos del conflicto y cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio. Este punto se rige, entre otros, por el principio de la regularización de la propiedad, definido como “lucha contra la ilegalidad de la posesión y propiedad de la tierra y garantía de los derechos de los hombres y las mujeres que son legítimos poseedores y dueños, de manera que no se vuelva a acudir a la violencia para resolver los conflictos relacionados con la tierra. Nada de lo establecido en el Acuerdo debe afectar el derecho constitucional a la propiedad privada”.

87. Por su parte, el punto 3 del Acuerdo Final de Paz sobre el fin del conflicto, trae, en el numeral 3.2. lo relativo a la “reincorporación de las FARC-EP a la vida civil -en lo económico, lo social y lo político- de acuerdo con sus intereses”. A partir del 3.2.2.7 el Acuerdo contempla una serie de garantías para la reincorporación económica y social sostenible.

88. En desarrollo de estos dos puntos fue expedido el Decreto Ley 897 de 2017 “por el cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se dictan otras disposiciones”. En este decreto la agencia cambia su nombre por el de Agencia para la Reincorporación y Normalización (en adelante ANRN). Mediante su artículo 4º se crea la Unidad Técnica para la Reincorporación como un grupo interno de trabajo, con los recursos adecuados y suficientes para adelantar el programa de reincorporación de los integrantes de las FARC-EP a la vida civil en lo económico y lo social. El artículo 5º establece que “el Gobierno Nacional

³³ Congreso de la República, Gacetas 1725, 1781, 1794, 1892, 1923 y 1926 de 2021.

³⁴ Ibid. gaceta 1725 del 29 de noviembre de 2021.

priorizará los recursos para el adecuado desarrollo misional de la ANRN, incluyendo los recursos para la implementación del programa de reincorporación para las FARC-EP, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales incluidas en el Marco de Gasto de Mediano Plazo y en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. La ANRN podrá contar con otros recursos de origen público”. Sin embargo, el decreto mencionado no establece a la ANRN como beneficiaria de los bienes de extinción de dominio. Este Decreto fue declarado exequible mediante sentencia C-554 de 2017, oportunidad en la que se encontró ajustado a la constitución que “la planeación de las actividades de reincorporación económica y social que configuren los respectivos programas y subprogramas se encuentra sujeta a la disponibilidad de recursos, los que además deben someterse a un sistema de administración fiduciaria” la cual se encuentra bajo el control fiscal de la Contraloría General de la República.

89. Ni el Acuerdo Final de Paz ni el Decreto 897 de 2017 se refieren a la ANRN como beneficiaria de bienes de extinción de dominio, y en cambio, lo son del marco de gasto de mediano plazo y del marco fiscal de mediano plazo. Adicionalmente, los compromisos del Acuerdo a cargo de la ANRN no incluían la adjudicación de tierras a la población desmovilizada. A pesar de lo anterior, la Ley 2197 de 2022 no solo incluyó a la ANRN como beneficiaria de los bienes de extinción de dominio, sino que los beneficiarios que ella indique tienen preferencia y reciben la transferencia directa de la SAE de los bienes de dominio extinto. Tal transferencia directa y preferencial, supone una menor destinación de predios a la Agencia Nacional de Tierras y, por lo mismo, al Fondo de Tierras creado para garantizar el acceso progresivo a la tierra por parte de los trabajadores agrarios.

90. En efecto, el punto 1.1.1. del Acuerdo Final crea el Fondo Nacional de Tierras para la Reforma Rural Integral como un fondo de carácter permanente con el propósito de “lograr la democratización del acceso a la tierra, regularizando los derechos de propiedad, desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra”. Dicho Fondo se constituye según el Acuerdo Final con las tierras provenientes, entre otras, de las siguientes fuentes: (i) *la extinción judicial de dominio a favor de la Nación*: para lo cual, el Gobierno Nacional adelantará las reformas necesarias para agilizar el proceso judicial de extinción, con el fin de revertir la concentración ilegal de tierras.

91. A su vez, el título III del Decreto Ley 902 de 2017³⁵ creó el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral como un fondo especial sin personería jurídica y conformado por las subcuentas de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales; y la de tierras para dotación a comunidades étnicas. La administración del Fondo y de dichas subcuentas, corresponde a la Agencia Nacional de Tierras. El artículo 18 de dicha norma establece que ambas subcuentas están dotadas, entre otros, con los siguientes recursos: “4. Los dineros y créditos en los que figure como acreedora la Agencia Nacional de Tierras, producto del pago del precio de bienes inmuebles que enajene. 5. Las sumas que reciba la Agencia Nacional de Tierras como contraprestación de los servicios que preste, así como los obtenidos por la administración de los bienes que se le encomiendan, y cualquier otro que reciba en el ejercicio de sus funciones”.

³⁵ Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras.

92. En el mismo artículo se establece que, en lo que respecta a la subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales en particular, esta se nutre de los siguientes bienes:

“10. Los bienes inmuebles rurales que sean transferidos por la entidad administradora, provenientes de la declaración de extinción del dominio, por estar vinculados directa o indirectamente a la ejecución de los delitos de narcotráfico y conexos, o que provengan de ellos, de enriquecimiento ilícito, y del tipificado en el artículo 6 del Decreto legislativo 1856 de 1989. Lo anterior, sin perjuicio de la facultad de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, cuando se requiera para adelantar respecto de ellos procesos de restitución y/o compensación.”

93. Ahora bien, el Decreto 902 de 2017 impulsó el mandato de acceso progresivo a tierras, sin desconocer los derechos de las víctimas que por orden judicial reciben la tierra restituida a su favor.

94. Por su parte, la URT es un órgano administrativo del gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojados a los que se refiere la Ley 1448 de 2011. En el cumplimiento de sus funciones misionales, la URT adelanta solicitudes o demandas de restitución de tierras ante la jurisdicción, la cual podrá ordenar la restitución de los bienes. Mediante el Decreto 698 de 2013, se reglamentó la transferencia de bienes inmuebles con declaratoria de extinción del derecho de dominio a la URT, dado que el artículo 113 de la Ley 1448 de 2011³⁶ estableció que ingresarán como recurso del Fondo de la URT las propiedades rurales que hayan sido objeto de declaratoria de extinción de dominio y se encuentren bajo la administración de la Dirección Nacional de Estupefacientes (en liquidación).³⁷

95. Como se verá, la evolución del texto normativo demandado muestra que la extinción sobre predios rurales ha estado ligada al mandato de acceso a tierras, el cual se hizo más urgente a partir del compromiso adquirido con el Acuerdo Final de Paz, por lo cual se ancló a su cumplimiento el destino de los predios rurales. En efecto, el texto original del inciso segundo del artículo 50 del Código de extinción de dominio establecía que “los predios rurales sobre los que recaiga la acción de extinción de dominio serán destinados a los programas de generación de acceso a tierra administrados por el Gobierno Nacional”.

³⁶ Art. 113. “Recursos del fondo. Al Fondo ingresarán los siguientes recursos: (...) 8. Las propiedades rurales que hayan sido objeto de extinción de dominio y que se encuentren actualmente bajo la administración de la Dirección Nacional de Estupefacientes, lo mismo que aquellas de las que adquiera la propiedad en el futuro, en las cuantías y porcentajes que determine el Gobierno Nacional.”

³⁷ El legislador definió una ruta específica para garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado interno, de modo que su organización y definición permitan el cabal cumplimiento al deber del Estado para alcanzar las medidas de reparación, y entre ellas, la restitución de tierras como derecho fundamental de las víctimas³⁷. Precisamente, atendiendo a la esencia fundamental de la restitución, y al proceso que ya se adelantaba con las víctimas a partir de la Ley 1448 de 2011, el Acuerdo Final de Paz, así como el Decreto 902 de 2017, mantienen la prevalencia de la URT frente a los bienes de extinción de dominio. Tan es así que el artículo 95 de la Ley 1448 mencionada establece la acumulación procesal del trámite especial de restitución respecto de todos los procesos o actos judiciales, administrativos o de cualquier otra naturaleza que adelanten autoridades públicas o notariales en los que se hallen comprometidos derechos sobre el predio objeto de acción. El párrafo 2º de dicho artículo, establece en igual sentido, que “durante el trámite del proceso, los notarios, registradores y demás autoridades se abstendrán de iniciar, de oficio o a petición de parte, cualquier actuación que por razón de sus competencias afecte los predios objeto de la acción descrita en la presente ley incluyendo los permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales que se hubieran otorgado sobre el predio respectivo”. Es claro sin embargo, como lo establece el párrafo 2º del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, que “los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley no serán considerados víctimas, salvo en los casos en los que los niños, niñas o adolescentes hubieren sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad”.

96. Con el fin de dar cumplimiento al Acuerdo Final de Paz para saldar la deuda histórica que se tiene con el campesinado colombiano mediante el mandato de acceso a tierras³⁸, la Ley 1849 de 2017 “por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 1708 de 2014 ‘Código de Extinción de Dominio’ y se dictan otras disposiciones”, incluyó la destinación de los bienes sobre los que se declare la extinción de dominio al cumplimiento de las destinaciones previstas en el numeral 1.1.1 del Acuerdo Final de Paz. Según la formulación que hizo esa reforma del inciso segundo, se exceptuaban de los porcentajes de administración y destinación de los bienes con dominio extinto, *“los predios rurales, los cuales una vez cumplidas las destinaciones previstas en el numeral 1.1.1 del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, y agotado lo allí ordenado, deberán ser objeto de enajenación temprana de conformidad con el artículo 93 de esta ley, recursos que en todo caso serán entregados en su totalidad al Gobierno nacional, para ser destinados a los programas de generación de acceso a tierra”*.

97. Constatada la destinación de los bienes rurales extintos al Fondo de Tierras tras la firma del Acuerdo Final de Paz corresponde, ahora, examinar los compromisos acordados en relación con los excombatientes y su reincorporación a la vida civil.

98. El Acuerdo Final de Paz se ocupó en el punto 3.2.2 de la reincorporación económica y social de los firmantes, entendida como un proceso colectivo a través de la organización propia de economía social y solidaria “ECOMÚN”³⁹ a la cual los miembros de las FARC-EP pueden afiliarse voluntariamente. De conformidad con el punto 3.2.2.1 el Gobierno Nacional “facilitará la formalización jurídica de ECOMÚN mediante la financiación de la asesoría jurídica y técnica, la definición de un procedimiento expedito y extraordinario para su constitución. En el marco del Consejo Nacional de Reincorporación se establecerán los lineamientos para garantizar la articulación del trabajo de ECOMÚN con las diferentes entidades competentes”. Para ejecutar los proyectos productivos a través de ECOMÚN, el literal c del punto 3.2.2.6 estableció un Fondo que, constituido por una única vez, sería destinatario de los recursos que transfiere directamente el Gobierno Nacional para viabilizar los proyectos. Seguidamente el Acuerdo prevé que aquellos integrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación que pretendan de manera individual emprender proyectos productivos o de vivienda, luego de la verificación del CNR⁴⁰, serán beneficiarios de los recursos asignados por el Gobierno Nacional.

99. Si bien el AFP establece rutas para la reincorporación económica de los firmantes, lo hace privilegiando la economía comunitaria, y sin incluir expresamente un compromiso de garantizar el acceso a la adjudicación de tierras. Tal compromiso, sin embargo, sí se previó expresamente frente a los beneficiarios de la Reforma Rural Integral de conformidad con el punto 1.1.3. No significa lo anterior que la adjudicación de tierras, bien sea a título colectivo o individual, no constituya un mecanismo valioso para la reincorporación de los firmantes al trabajo y a la vida productiva, ni mucho menos que no pueda hacer parte de los proyectos productivos previstos en el punto 3.2.2.6.

100. En efecto, esta corporación ha reconocido que, en materia de excombatientes, es necesario adelantar acciones íntegras que involucren a

³⁸ Congreso de la República, gacetas 195/17, 291/17 y 335/17.

³⁹ Economías Sociales del Común.

⁴⁰ Consejo Nacional de la Reincorporación.

diferentes agentes, incluyendo a la sociedad civil, en el proceso de reincorporación⁴¹, dada la importancia que supone el acceso a tierras por parte de los excombatientes, en quienes pueden confluír las condiciones de sujetos de reforma agraria y acceso a tierras y excombatiente de las FARC-EP en proceso de reincorporación, conforme a la caracterización que se hizo de los desmovilizados de las FARC-EP tras la firma del Acuerdo.⁴²

101. De hecho, el título 16 del Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015 incorporó un “Programa especial de adquisición y adjudicación de tierras en favor de las personas reincorporadas a la vida civil”, que se sujeta al procedimiento establecido en la Ley 160 de 1994 y sus decretos reglamentarios. La adjudicación podrá hacerse directamente por la Agencia Nacional de Tierras en el marco de los programas especiales de dotación que establece el Gobierno Nacional. De conformidad con lo dispuesto en este título, la adjudicación de la tierra está prevista de tal forma que, no basta con tener la condición de excombatiente, sino que es necesario cumplir con los requisitos para ser sujeto de reforma agraria, de tal manera que se armoniza la legislación agraria con el proceso de reincorporación. En concordancia con lo anterior, el artículo 2.14.16.1 señala que son beneficiarios de este programa especial los hombres y mujeres sujetos de reforma agraria, de escasos recursos y mayores de 16 años que no posean tierras, que se hubieren desmovilizado de manera colectiva o individual, en la medida en que lo permita su situación jurídica y se hallen en situación de reincorporación definitiva a la vida civil -en los términos de los decretos 128 y 3360 ambos de 2003-, así como su grupo familiar. De otro lado, el Decreto 902 de 2017⁴³ dispone los requisitos que deben cumplir quienes pretendan ser beneficiarios del acceso a tierras o su formalización, bien sea a título gratuito, parcialmente gratuito o a título oneroso, quienes en todo caso deben inscribirse en el RESO⁴⁴. En conclusión, puede afirmarse que, además de los mecanismos de acceso colectivo a tierras en el marco de la financiación de los proyectos productivos, como compromiso derivado del AFP, existen mecanismos para que los excombatientes, individualmente, y siempre y cuando cumplan con los requisitos previstos en la ley, accedan a la adjudicación de tierras en todo caso por intermedio de la Agencia Nacional de Tierras como máxima autoridad de tierras de la Nación.

102. Sin embargo, las rutas de acceso a tierra que ha dispuesto la legislación para cada caso cumplen finalidades distintas. La norma demandada dispuso una ruta que privilegia a la población en proceso de reincorporación desplazando al Fondo de Tierras administrado por la ANT e incluso a las víctimas de despojo de tierras

⁴¹Tras un fallido proyecto de decreto para adicionar un título al Decreto 1071 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural) e incluir así el título 22 de la parte 14 del Libro 2 un “programa especial de dotación de tierras con fines de reincorporación”, solo fue adicionado un párrafo en el artículo 2.14.16.1 del Decreto precitado, este establece que “Para efectos de lo dispuesto en este título y demás programas especiales de dotación de tierras que establezca el Gobierno Nacional, la Agencia Nacional de Tierras podrá proceder a la adjudicación directa a asociaciones o a organizaciones cooperativas.”. Una lectura integrada de la disposición modificada podría conducir a que la ANT, con ocasión al “programa especial de adquisición y adjudicación de tierras en favor de las personas reincorporadas que se hayan desmovilizado en forma individual o colectiva, en el marco del proceso de paz que adelanta el Gobierno nacional” puede proceder a la adjudicación de conformidad con los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional. En todo caso, esto supone que los dichos programas se encuentren bajo la administración de la ANT, sin que se haya previsto una transferencia directa por parte del administrador de los bienes con dominio extinto.

⁴² Ver: Censo socioeconómico de las FARC-EP, Universidad Nacional de Colombia, julio de 2017.

⁴³ Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras.

⁴⁴ Registro de Sujetos de Ordenamiento -RESO-. Es una herramienta de planeación y ejecución de la política pública que permite identificar a los beneficiarios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral y facilitar así su implementación.

como destinatarias de los predios rurales objeto de extinción en cumplimiento del punto 1 del AFP. Dicha disposición desplazó en el orden de destinación de los predios rurales extintos a los sujetos de acceso a tierra y de reforma agraria, así como a las víctimas del despojo de tierras, cuyos derechos se pretendieron garantizar en el Acuerdo Final de Paz y en la legislación de implementación, entre la que cabe mencionar la Ley 1849 de 2017 mediante la cual se modificó Ley 1708 de 2014 para dar cumplimiento al Acuerdo en materia de tierras.

103. Lo anterior no quiere decir que la población en proceso de reincorporación no pueda ser beneficiaria del Fondo de Tierras de conformidad con los programas generales de acceso a tierras, sin perjuicio de las demás rutas especiales que el gobierno disponga para esta población. En todo caso, las medidas que, en desarrollo de este propósito se implementen, no podrán adoptarse en detrimento o desconocimiento de los compromisos relacionados con el Fondo de Tierras. Por esta razón, se declarará inexecutable la expresión “o por la Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización” del inciso segundo del artículo 50 de la Ley 2197 de 2022.

104. Ocurre lo mismo con el orden de prelación privilegiado en la destinación de los predios rurales provenientes de la extinción del dominio a favor de la ANRN, que se establece en el párrafo 4º del artículo 50 demandado, en cuanto implica un desconocimiento de las finalidades del acuerdo en materia de tierras y de reparación integral. De manera que también se vulneran los artículos 22 y 83 de la Constitución Política, en concordancia con el Acto Legislativo 02 de 2017, al incorporar una medida que desconoce la priorización que hizo la Ley 1448 de 2011 en materia de restitución en desarrollo del Acuerdo Final de Paz⁴⁵. Por lo anterior, se declarará inexecutable este párrafo.

III. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

105. Al decidir sobre la constitucionalidad de los artículos 33A y 263 (parcial) del Código penal, la Corte concluyó que los cargos formulados no cumplen los requisitos argumentativos por carecer de *certeza*, *pertinencia* y *suficiencia*, razón por la que no cabe emitir, respecto de dichos cargos, un pronunciamiento de fondo.

106. En relación con el artículo 50 de la Ley 2197 de 2022, la Sala encontró que incluye modificaciones sustanciales al Código de Extinción de Dominio (Ley 1708 de 2014) en relación con la regulación contenida en su artículo 91 -en la forma como había sido modificado por el artículo 22 de la Ley 1849 de 2017- para dar cumplimiento al Acuerdo en materia de tierras. En efecto, la reforma de 2017 excluía de los porcentajes a que se refiere el inciso primero del artículo 99 del Código de Extinción los predios rurales producto de la extinción de dominio y los asignaba a las *destinaciones previstas en el numeral 1.1.1 del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, mientras que la reforma de 2022 demandada no sólo estableció requisitos respecto de los predios rurales que pueden ser excluidos de los mencionados porcentajes sino que, si bien los asignó a la Agencia Nacional de Tierras (entidad que

⁴⁵ Tal como lo expuso la SAE en su intervención, en cumplimiento de sus funciones remite periódicamente el listado de inmuebles rurales, no sociales, con estado jurídico extinto y que cuenten con vocación agropecuaria a la Unidad de Restitución de Tierras, la Agencia Nacional de Tierras, y a la Agencia para la Reincorporación y Normalización, para que relacionen los inmuebles para asegurar su destinación.

administra el Fondo de Tierras), desplazó dicha asignación al tercer lugar de prelación.

107. En efecto, la modificación demandada establece, respecto de los predios, que deben ser *predios rurales no sociales que cuenten con vocación agrícola y no sean desistidos o requeridos por la Agencia Nacional de Tierras* y, respecto de su asignación, que serán destinados a la Agencia Nacional de Tierras, salvo que hayan sido solicitados *previamente por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas o por la Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización, o a quienes hagan sus veces*.

108. La Corte, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto 2067 de 1991, para efectos de garantizar la efectividad del control y la coherencia del orden jurídico, procedió a la integración de la unidad normativa del inciso segundo del artículo 50 de la Ley 2197 de 2022 demandado, con el párrafo 4 de la misma disposición, por razón de su relación intrínseca y porque dicho párrafo, aunque no demandado aparece, *prima facie*, inconstitucional, por las mismas razones señaladas respecto del inciso segundo.

109. Realizado el análisis concluyó, en primer lugar, que excluir de las asignaciones los predios rurales “no sociales”, conduce a una injustificada obstaculización del mandato constitucional de acceso progresivo a la tierra, así como a una modificación regresiva de la norma de implementación del punto 1.1.1 del Acuerdo de Paz, pues reduce el universo de bienes que podrían destinarse al Fondo de Tierras, razón por la que declarará inexecutable la mencionada expresión.

110. En relación con la expresión “vocación agrícola”, la Corte encontró que no sólo no contradice las finalidades del compromiso en materia de tierras sino que el legislador actuó dentro del margen de apreciación que le corresponde para elegir los medios más apropiados para buscar su cumplimiento, en el marco de lo convenido y bajo el principio de progresividad. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que del mandato derivado de los artículos 64 y 65 constitucionales, el acceso progresivo a la propiedad de la tierra resulta ser un deber prioritario del Estado cuyo cumplimiento implica garantizar que la tierra que adjudica o asigna tenga “vocación agrícola”. Así, en sentencia C-021 de 1994 se hizo constar que el mandato constitucional supone además una estrategia para lograr el crecimiento del sector campesino y al mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural.

111. Por otra parte, en relación con la modificación de los destinatarios de los predios rurales objeto de extinción de dominio, la Corte concluyó que dicha modificación desplazó en el orden de prelación a los sujetos de acceso a tierra y de reforma agraria, así como a las víctimas del despojo de tierras, cuyos derechos se pretendieron garantizar en el Acuerdo Final de Paz y en la legislación de implementación, entre la que cabe mencionar la Ley 1849 de 2017 mediante la cual se modificó Ley 1708 de 2014 para dar cumplimiento al Acuerdo en materia de tierras.

112. Para la Corte, las mencionadas modificaciones no tuvieron como propósito la implementación y desarrollo normativo de contenidos del Acuerdo en materia de tierras y, por tanto, desconocen el requisito de conexidad, toda vez que no cumplen con el propósito de contribuir efectivamente a la realización de lo acordado. Por

ello reiteró la Corte su jurisprudencia⁴⁶ en el sentido de que “(...) *la conexidad opera en una doble vía, de un lado, entre las normas de implementación y los contenidos del Acuerdo Final y, por el otro, entre las propias normas de implementación y desarrollo normativo, en el sentido de que disposiciones posteriores no pueden contradecir las expedidas con anterioridad sobre las cuales existe una razonable pretensión de intangibilidad*”.

113. Por tales razones concluyó que las modificaciones introducidas al Código de Extinción de Dominio por la disposición demandada vulneran los artículos 22 y 83 de la Constitución Política, en concordancia con el Acto Legislativo 02 de 2017, al incorporar modificaciones que desconocen la implementación de lo acordado sobre la destinación de los predios rurales provenientes de la extinción judicial de dominio al Fondo de Tierras, en desarrollo del Acuerdo Final de Paz⁴⁷.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo sobre el cargo formulado contra el artículo 33A de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 4º de la Ley 2197 de 2022, por ineptitud sustantiva de la demanda.

SEGUNDO. INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo sobre el cargo formulado contra el artículo 263 (parcial) de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 12 de la Ley 2197 de 2022, por ineptitud sustantiva de la demanda.

TERCERO. Declarar **INEXEQUIBLES** las expresiones “no sociales” y “o por la Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización” del inciso segundo, y el párrafo 4º del artículo 50 de la Ley 2197 de 2022.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA
Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada
Con salvamento parcial de voto

⁴⁶ Sentencia C-630 de 2017.

⁴⁷ Tal como lo expuso la SAE en su intervención, en cumplimiento de sus funciones remite periódicamente el listado de inmuebles rurales, no sociales, con estado jurídico extinto y que cuenten con vocación agropecuaria a la Unidad de Restitución de Tierras, la Agencia Nacional de Tierras, y a la Agencia para la Reincorporación y Normalización, para que relacionen los inmuebles para asegurar su destinación.

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado
Con salvamento parcial de voto y aclaración de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada
Con salvamento parcial de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

**SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LA MAGISTRADA
PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
A LA SENTENCIA C-037/23**

Expediente: D-14837

Magistrado ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo

Con debido respeto por la decisión de la Sala Plena, suscribo el presente salvamento parcial de voto en relación con la sentencia de la referencia. Comparto la decisión inhibitoria respecto de los artículos 33A y 263 de la Ley 599 de 2000, pero disiento de la declaratoria de inexecutable de los contenidos normativos previstos por el artículo 50 de la Ley 2197 de 2022. En mi criterio, el cargo formulado en su contra también era inepto y, por consiguiente, la Corte Constitucional también ha debido inhibirse. En gracia de discusión, considero que, incluso de haberse considerado apto, la Sala ha debido ejercer control de razonabilidad de los contenidos demandados, que no verificar el nivel de cumplimiento del Acuerdo Final de Paz (en adelante, AFP). Si bien no comparto la decisión de integrar la unidad normativa entre el inciso segundo y el párrafo 4º del artículo 50, pienso que, a la luz del estándar de razonabilidad, la Corte ha debido declarar la executable simple de los contenidos del referido artículo 50.

Primero, el cargo formulado en contra del artículo 50 de la Ley 2197 de 2022 era inepto. Esto, porque carecía de certeza y de pertinencia. Carecía de certeza, porque de la disposición demandada no derivaba, de manera objetiva, que los bienes rurales objeto de extinción de dominio no se destinarían al cumplimiento del AFP. Además, la ANT, la UAEGRT y la ANR tienen objetos misionales relacionados estrechamente con la ejecución del AFP y están llamadas a cumplirlo de buena fe. En todo caso, el Legislador goza de “un margen de apreciación para elegir los medios más apropiados”⁴⁸ de cumplimiento del AFP, sin que tenga la obligación de destinar la totalidad de los bienes referidos al Fondo Nacional de Tierras. Carecía de pertinencia, en la medida en que los artículos 22 y 83 de la Constitución Política no prevén el mandato constitucional de aplicar, a manera de norma cerrada, el AFP, que, por lo demás, conforme a la sentencia C-630 de 2017, tiene naturaleza política y no funge como parámetro de control⁴⁹.

Segundo, de haberse considerado apto el cargo, la Sala ha debido ejercer control de razonabilidad de los contenidos demandados, que no verificar la progresividad en el nivel de cumplimiento del AFP. Como lo resalté en el SPV que, junto con la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, presenté a la sentencia SU-020 de 2022, las autoridades competentes tienen amplio margen de configuración para la implementación del AFP. Por tanto, en el marco del control de constitucionalidad, corresponde a la Corte determinar si las normas de implementación son razonables, que no “emprender la verificación de los niveles de cumplimiento del acuerdo”⁵⁰,

⁴⁸ Sentencia C-630 de 2017.

⁴⁹ En efecto, mediante la sentencia C-630 de 2017, la Sala Plena fue contundente al afirmar que el AFP corresponde a una “*política de Estado*”, y que, por consiguiente, “*los contenidos del Acuerdo Final solo adquiere[n] un valor normativo a través de los medios ordinarios de producción jurídica*”. De igual forma, la Sala Plena precisó, en la sentencia C-379 de 2016, que: “*no se está sometiendo a discusión del electorado el derecho a la paz, sino en el Acuerdo Final, el cual debe ser comprendido para efectos de este proceso como una forma de política pública con la que se busca desarrollar y materializar el derecho-deber a la paz, a fin de lograr eficacia material en un escenario concreto de conflicto armado*”.

⁵⁰ Salvamento parcial de voto de las magistradas Paola Andrea Meneses Mosquera y Gloria Stella Ortiz Delgado a la sentencia SU-020 de 2022.

habida cuenta de que esto le implicaría asumir “*injustificadamente una competencia que no tiene*”⁵¹. Esto, porque las ramas políticas son las competentes para definir los niveles de cumplimiento y la priorización de políticas para la implementación del AFP. En el presente caso, lejos de un control de razonabilidad, la Corte declaró la inexecutable de los contenidos del artículo 50 de la Ley 2197 de 2022 con base en argumentos fundados en la valoración sobre la progresividad de los niveles de cumplimiento del AFP, lo cual, además de desconocer el estándar de control de este tipo de normas, da lugar a entorpecer la implementación del AFP.

Tercero, a la luz del estándar de razonabilidad, las expresiones del segundo inciso del artículo 50 han debido ser declaradas exequibles. Pese a que su razonabilidad no fue desvirtuada, la declaratoria de inexecutable de las expresiones “*no sociales*” y “*o por la Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización*” se fundó en el incumplimiento del punto 1.1.1 del AFP. Esto, a pesar de que (i) la valoración del incumplimiento no puede hacerse de manera aislada y únicamente en relación con los bienes sobre los que se declare la extinción del derecho de dominio –*en tanto en Fondo Nacional de Tierras se alimenta de otras cinco fuentes*–; (ii) la decisión del Legislador de excluir los bienes “*no sociales*” de los porcentajes de distribución de los bienes objeto de extinción de dominio puede obedecer a finalidades legítimas, que no fueron examinadas por la Corte y, por último, (iii) el Legislador cuenta con amplio margen de configuración para decidir de qué forma alcanzará, de buena fe, la meta de 3 millones de hectáreas. Así las cosas, la Sala Plena declaró inexecutable dichos contenidos normativos, pese a que no desvirtuó su razonabilidad, no los interpretó de manera sistemática y sin tener en cuenta la información técnica que los justificaba.

Cuarto, a la luz del estándar de razonabilidad, el párrafo 4 del artículo 50 de la Ley 2197 de 2022 ha debido ser declarado exequible. En mi criterio, la Sala Plena no debió llevar a cabo la integración normativa entre el inciso segundo demandado y el párrafo 4º del artículo 50. Sin perjuicio de lo anterior, considero que este último también era exequible. El párrafo 4º disponía que la ANR disponía que los “*predios rurales donde se desarrollen o vayan a desarrollar proyectos productivos por parte de la población en proceso de reincorporación serán transferidos directamente por la Sociedad de Activos Especiales a los beneficiarios de estos proyectos que indique la Agencia Nacional de Reincorporación*”. Este contenido normativo era razonable, en tanto perseguía un objetivo legítimo asociado a la implementación del AFP, a saber: *la adjudicación de tierras a población en proceso de reincorporación para el desarrollo de proyectos productivos*. De manera paradójica, con base en el AFP, la Corte declaró inexecutable un contenido normativo que precisamente viabilizaba el cumplimiento de uno de los compromisos de dicho acuerdo. En concreto, el previsto en el punto 3.2.2 del AFP. Así, lejos de un control de razonabilidad, la Corte llevó a cabo un escrutinio sobre los niveles de cumplimiento del AFP, en el marco del cual priorizó *motu proprio* unos objetivos de política pública sobre otros, pese a su déficit epistémico y democrático. En mi criterio, la priorización de los esfuerzos para el cumplimiento de los diferentes componentes del AFP corresponde, por excelencia y de buena fe, a los órganos políticos, que no a la Corte Constitucional.

En los anteriores términos, suscribo el presente salvamento parcial de voto.

⁵¹ Id.

Fecha ut supra,

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada