

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL -Sala Plena-

SENTENCIA C-294 DE 2024

Referencia: Expediente D-15438 AC

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

Actores:

Guillermo Forero Álvarez

Julián Andrés Pimiento Echeverri

Magistrada ponente:

Natalia Ángel Cabo

Bogotá, D. C., dieciocho (18) de julio de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA.

Síntesis de la decisión

La Sala Plena estudió dos demandas de inconstitucionalidad formuladas contra el numeral 6 y el parágrafo 3 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, que modificaban el trámite de algunos procesos agrarios. En concreto, las normas acusadas eliminaban la fase judicial que prevé el Decreto Ley 902 de 2017 para el desarrollo de los siguientes procesos: clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos, extinción judicial del dominio sobre tierras incultas, caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos. La Corte recordó que el citado Decreto Ley modificado por las normas cuestionadas se expidió con el objeto de implementar el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, asunto que, por su trascendencia para el país, ameritaba especial atención y cuidado en el control de constitucionalidad.

Los demandantes propusieron cuatro cargos de inconstitucionalidad: dos por vicios en el proceso de formación de la ley y dos cuestionamientos de fondo. La

Sala Plena sólo examinó los dos primeros cargos al constatar que se incurrió en vicios de trámite insubsanables, tal y como se pasa a explicar.

De forma inicial, la Corte analizó si se desconoció el principio de publicidad en el segundo debate llevado a cabo en la plenaria del Senado porque, según la demanda, los senadores no conocieron ni tuvieron la oportunidad de conocer el contenido de la proposición a través de la cual se introdujeron las normas demandadas al proyecto de ley.

Al revisar el trámite legislativo, la Sala Plena encontró que las normas acusadas se incluyeron mediante una proposición frente al entonces artículo 55 del proyecto de ley, la cual fue radicada el 26 de abril de 2023 en la plenaria del Senado y aprobada mediante votación en bloque el 2 de mayo del mismo año. En relación con la publicidad de esta proposición, se constató que no se cumplió con el mecanismo de publicidad definido en la Ley 5 de 1992, esto es, la lectura de la proposición previo a su debate y aprobación. Adicionalmente, al examinar si la publicidad se garantizó por otros mecanismos, esta Corporación encontró que:

- a) La explicación realizada por el presidente del Senado sobre la proposición no fue clara ni detallada, de manera que con ella no se garantizó que los senadores pudieran conocer su alcance antes de ser aprobada.
- b) No se demostró que la publicación de la proposición en la página web del Senado de la República fuera anterior a la decisión y, en cualquier caso, en el trámite ante la plenaria no se anunció ni se les indicó a los senadores que ese mecanismo sería la forma de publicidad en esa instancia.
- c) La intervención de la ministra de Agricultura, a la que algunos de los intervinientes en el proceso apelan para indicar que sí se cumplió con el requisito de publicidad de la proposición mencionada, se realizó en la plenaria del Senado en la sesión del 3 de mayo de 2023, es decir un día después de su aprobación. Esta intervención de la ministra, además, se refirió a otro artículo del proyecto de ley, relacionado con la derogatoria del Decreto Ley 902 de 2017.

Finalmente, la Corte determinó que la radicación de la proposición en la secretaría general del Senado tampoco sirvió como un mecanismo para garantizar el principio de publicidad, pues contrario a lo que sucedió en el trámite legislativo examinado en la sentencia C-134 de 2023, esa radicación y la disponibilidad de la proposición para consulta por parte de los congresistas no se les anunció durante el trámite.

Así, la Sala Plena concluyó que, en relación con las normas demandadas, no se acudió a un mecanismo de publicidad que garantizara el conocimiento de los congresistas y, por lo tanto, se violó el principio de publicidad, el cual constituye un presupuesto para el debate y adopción de una decisión democrática. En efecto, la Corte constató que los senadores no pudieron conocer el alcance de las normas sobre las que recayó su decisión. Esta omisión tiene

connotaciones particulares en tratándose de la discusión de normas del Plan Nacional de Desarrollo, y de reformas que modifican leyes de implementación del acuerdo de paz.

Por otro lado, la Sala Plena evidenció que en el trámite legislativo también se violó el principio de consecutividad. Sobre el punto, la Corte recordó lo dicho en la sentencia C-074 de 2021, en el sentido de que la vulneración del principio de publicidad puede, en ocasiones, generar un problema de consecutividad e identidad flexible, al afectarse las condiciones mínimas para el debate. La Sala Plena determinó que esta situación ocurrió en el asunto bajo examen, dado que los congresistas no conocieron ni tuvieron la posibilidad de conocer la proposición que introdujo las normas demandadas previo a que fuera sometida a votación.

Adicionalmente, la Corte encontró que los principios de consecutividad e identidad flexible también fueron desconocidos debido a que las medidas contenidas en las normas demandadas, aunque guardaban una relación con algunos de los temas generales del Plan Nacional de Desarrollo, no fueron discutidas durante el primer debate ante las comisiones económicas conjuntas. En esta materia, la Corte reiteró su precedente establecido en las sentencias C-376 de 2008, C-040 de 2010, C-105 de 2016, C-440 de 2020, C-063 de 2021, C-133 de 2021, entre otras.

Por último, la Corte constató que los vicios en el trámite de las normas demandadas eran insubsanables, debido a que afectaron gravemente el principio democrático. Así, dichos vicios implicaron una elusión del debate respecto de la modificación del procedimiento único regulado por el Decreto Ley 902 de 2017 para ciertos trámites agrarios, tanto en primer debate ante las comisiones económicas conjuntas de ambas cámaras, como en segundo debate ante la plenaria del Senado. Devolver la ley al Congreso para corregir los yerros implicaría, en la práctica, retrotraer el proceso legislativo hasta el primer debate para que allí se delibere sobre la medida en discusión. Por las razones expuestas, la Sala Plena declaró la inexequibilidad de las normas acusadas. En consecuencia, los procesos agrarios continuarán rigiéndose por el Decreto Ley 902 de 2017, expedido con el objeto de implementar el Punto 1 sobre Reforma Rural Integral del Acuerdo Final de Paz.

I. ANTECEDENTES

1. Los ciudadanos Guillermo Forero Álvarez y Julián Andrés Pimiento Echeverri presentaron, por separado, demandas de inconstitucionalidad en contra del artículo 61 (parcial) de la Ley 2294 de 2023 “[p]or [la] cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’” (en adelante Ley 2294). Estas demandas se radicaron, respectivamente, bajo los números de expediente D-15438 y D-15461 y, en sesión del 9 de agosto de 2023, la Sala Plena de la Corte Constitucional dispuso acumularlas para ser tramitadas bajo una sola actuación, cuyo conocimiento y sustanciación correspondió por reparto a la magistrada Natalia Ángel Cabo.

2. Mediante auto del 24 de agosto de 2023, la magistrada sustanciadora admitió parcialmente la demanda presentada por el ciudadano Pimiento Echeverri¹ e inadmitió aquella formulada por el ciudadano Forero Álvarez, y les concedió a los accionantes un término de tres días para que, si a bien lo tenían, subsanaran los cargos inadmitidos. Adicionalmente, la magistrada sustanciadora ordenó recaudar los antecedentes del trámite legislativo de la Ley 2294, y dispuso que una vez se recolectaran y calificaran estas pruebas, se procediera con (i) la fijación en lista del proceso para la recepción de intervenciones ciudadanas; (ii) el traslado a la Procuraduría General de la Nación; (iii) la comunicación de la iniciación del trámite al presidente del Congreso, al presidente de la República, a los ministerios de Interior y de Justicia y del Derecho, al Departamento Nacional de Planeación y a la Agencia Nacional de Tierras; y (iv) la invitación a diversas universidades para participar dentro de la presente actuación².

3. Con auto del 15 de septiembre de 2023, la magistrada sustanciadora se pronunció sobre los escritos de corrección de las demandas presentadas por los accionantes. La magistrada resolvió (i) admitir ambas demandas por los cargos referidos al presunto desconocimiento del principio de progresividad y la prohibición de regresividad derivados del derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 superior -además de los cargos admitidos en auto del 24 de agosto anterior-; y (ii) rechazar la demanda del ciudadano Pimiento Echeverri respecto de los cargos por violación de los artículos 13, 29, 64, 209, 228 y 229 de la Constitución.

4. Por medio de auto del 12 de octubre de 2023³, la magistrada sustanciadora dejó sin efecto la fijación en lista y el traslado a la Procuraduría General de la Nación realizados por la Secretaría General de la Corte el 28 y el 27 de septiembre, respectivamente, al haber sido realizados sin la previa evaluación y calificación de las pruebas decretadas en el auto del 24 de agosto anterior. No obstante, en dicho auto se advirtió que las intervenciones recibidas se tendrían por válidamente presentadas.

5. Tras verificar que las pruebas decretadas fueron debidamente allegadas al proceso, el 1° de diciembre de 2023, la magistrada sustanciadora ordenó continuar con el trámite de constitucionalidad en los términos señalados en el auto del 26 de agosto anterior. En consecuencia, la Secretaría General llevó a cabo la fijación en lista del proceso para intervenciones ciudadanas, el traslado a la Procuraduría General de la Nación y las invitaciones a participar en la actuación, en los términos señalados en el auto del 24 de agosto.

¹ En esta providencia la magistrada sustanciadora admitió la demanda del ciudadano Pimiento Echeverri en relación con los cargos por violación de los artículos 157, 160 y 238 de la Constitución, y la inadmitió los cargos por violación de los artículos 13, 29, 64, 209, 228 y 229 *ibidem*.

² Se invitó a participar a las facultades de Derecho de las Universidades Nacional de Colombia, de los Andes, Externado de Colombia, de Antioquia, Pontificia Bolivariana, del Norte, de Cartagena, del Cauca, del Valle y Nariño.

³ El 3 de octubre de 2023, la Secretaría General de la corporación informó a la magistrada sustanciadora que por equivocación había procedido con la fijación en lista y el traslado a la Procuraduría General de la Nación sin que previamente se hubieran evaluado y calificado las pruebas decretadas mediante auto del 24 de agosto de 2023. En similar sentido, el 6 de octubre de 2023 la ciudadana Leidy Angélica Ramírez Primiciero solicitó dejar sin efecto la fijación en lista llevada a cabo por Secretaría General dentro del presente proceso, toda vez que no habían sido recaudadas las pruebas decretadas.

6. Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte Constitucional a resolver las demandas de la referencia⁴.

A. Normas demandadas

7. A continuación se transcribe el texto normativo acusado, con los apartes demandados subrayados:

Ley 2294 de 2023
(19 de mayo)⁵

Por [la] cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia
Potencia Mundial de la Vida”

(...)

Artículo 61. Mecanismos para facilitar y dinamizar los procesos de compra de tierras por oferta voluntaria. En el marco del procedimiento de compra por oferta voluntaria de tierras, que se destinarán al fondo de tierras a cargo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), podrán adelantarse la siguientes medidas:

(...)

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

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

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

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

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

⁴ Mediante auto 706 del 11 de abril de 2024, la Sala Plena declaró fundado el impedimento manifestado por el magistrado Vladimir Fernández Andrade para participar en el presente proceso.

⁵ Diario Oficial No. 52.400 del 19 de mayo de 2023.

recursos de su presupuesto, vehículos financieros públicos y/o cuentas especiales de la Nación.

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

(...)

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

(...)

B. Las demandas

8. Los cargos de inconstitucionalidad que la magistrada sustanciadora admitió para estudio son los siguientes:

Expediente D-15438

9. **Cargo único por violación del principio de progresividad y no regresividad respecto del derecho fundamental al debido proceso⁶.** El ciudadano Guillermo Forero Álvarez solicitó la inexequibilidad de los incisos primero, segundo, tercero y sexto del numeral 6, así como el parágrafo 3°, del artículo 61 de la Ley 2294. En criterio del accionante, tales normas vulneran el principio de progresividad y no regresividad o retroceso en materia de derechos⁷, que encuentran su fundamento en los artículos 93 de la Constitución Política, y 26 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (en adelante CADH) y 1° del Protocolo Adicional a la CADH (en adelante Protocolo de San Salvador)⁸.

10. El actor señaló que los apartes demandados son contrarios a dicho principio porque injustificadamente eliminan la fase judicial del procedimiento único para el acceso y la formalización de tierras que se establecía en el Decreto Ley 902 de 2017⁹ para el trámite de los siguientes asuntos previstos en la Ley 160 de 1994: (i) clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos regulados; (ii) extinción judicial del dominio sobre tierras incultas; y (iii) caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y

⁶ En auto del 24 de agosto de 2023 la magistrada sustanciadora inadmitió el cargo por ausencia de aptitud sustantiva. Sin embargo, con ocasión de la subsanación presentada por el demandante, la magistrada sustanciadora resolvió admitirlo para estudio mediante auto del 15 de septiembre del mismo año.

⁷ El accionante señaló que la jurisprudencia constitucional (sentencias C-486 de 2016 y C-115 de 2017) establece que el principio de progresividad y la prohibición de retroceso se predicen tanto de los derechos económicos y sociales como los civiles y políticos.

⁸ El demandante manifestó que los citados artículos de la CADH y del Protocolo de San Salvador imponen a los Estados el deber de adoptar medidas para lograr progresivamente la efectividad de los derechos reconocidos por ambos instrumentos.

⁹ “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”.

revocatoria de titulación de baldíos¹⁰. Esta modificación supone que tales asuntos deben ser resueltos en su integridad por la autoridad administrativa, lo que para el actor implica una supresión del servicio de administración de justicia en los referidos trámites y un retroceso injustificado respecto del ámbito de protección del derecho fundamental al debido proceso, por las siguientes razones.

11. Primero, las disposiciones derogadas por las normas demandadas, al contemplar la participación de la autoridad judicial independiente e imparcial en los referidos trámites agrarios, lo que redundaba en beneficio del debido proceso de las partes. En este sentido, las normas acusadas, a juicio del demandante, resultan regresivas porque convierten a la autoridad administrativa en juez y parte al concentrar en ella las funciones de investigación y juzgamiento, pese a que esta situación ya había sido superada por las disposiciones del Decreto Ley 902 de 2017, derogadas por las normas demandadas.

12. Segundo, la eliminación de la presencia de los jueces en tales actuaciones desconoce el derecho al debido proceso, así como las garantías judiciales contenidas en el artículo 8 de la CADH, en particular, la de toda persona a ser oída por un juez competente previamente definido por la ley para la determinación de sus derechos. El accionante manifestó que con la medida en comento se afecta el principio del juez natural porque la regulación original adjudicó ciertas competencias a las autoridades judiciales dentro del procedimiento único para el acceso y formalización de tierras, y las normas demandadas las suprimieron injustificadamente. También, el actor consideró que se menoscaba el derecho de defensa porque se reduce la capacidad de persuasión de quien termina abogando por sus intereses ante la autoridad administrativa que es al mismo tiempo juez y parte. Por otro lado, se perjudican las garantías de imparcialidad e independencia porque la autoridad administrativa llamada a resolver tiene sus propios objetivos institucionales.

13. Tercero, el retroceso en las garantías del debido proceso es injustificado. Al respecto, el actor señaló que en la exposición de motivos del proyecto de ley no hay una fundamentación sobre las razones que explican la medida de suprimir la fase judicial de los procedimientos agrarios en cuestión.

14. Cuarto, según el demandante, en tanto la medida implica un retroceso en relación con la efectividad del derecho al debido proceso, se predica de ella la presunción de inconstitucionalidad¹¹, más cuando no configura ninguno de los presupuestos jurisprudenciales que habilitarían desconocer la prohibición de retroceso¹². Al efecto, el actor señaló que la supresión de la fase judicial en estos trámites en nada contribuye a facilitar y dinamizar los procesos de compra de tierras por oferta voluntaria. Aún si aquélla fuera la finalidad que justifica la

¹⁰ Decreto Ley 902 de 2017, artículo 58, numerales 4, 5 y 7.

¹¹ El actor trajo a colación la sentencia C-115 de 2017 para sustentar la presunción de inconstitucionalidad de las medidas regresivas.

¹² El actor indicó que estos requisitos son: (i) que la medida persiga una finalidad constitucionalmente imperativa; (ii) que la medida sea idónea para alcanzar dicha finalidad; (iii) que la medida sea necesaria ante la inexistencia de medios menos regresivos para lograr el objetivo; y (iv) que la medida sea proporcional en sentido estricto y no afecte el núcleo esencial del derecho en cuestión.

medida, no se puede pasar por alto que tales actuaciones se tramitan bajo las formas propias del proceso verbal sumario de única instancia, en el que bien podría participar activamente la Agencia Nacional de Tierras (ANT). En consecuencia, la medida no resulta necesaria y, en cambio, sí es desproporcionada en cuanto despoja al interesado de la posibilidad de que sea el la autoridad judicial y no la administrativa la que decida sobre el asunto.

Expediente D-15461

15. Por su parte, el ciudadano Julián Andrés Pimiento Echeverri solicitó la inexequibilidad del numeral 6 y del párrafo 3°, del artículo 61 de la Ley 2294. Los cargos formulados por el accionante que fueron admitidos para estudio son los que a continuación se reseñan¹³.

16. Primer cargo por vicios de procedimiento en la expedición del numeral 6 del artículo 61 de la Ley 2294¹⁴. A partir de un recuento del trámite de la iniciativa que resultó en la Ley 2294, el demandante manifestó que (i) el numeral 6 del artículo 61 de dicha normatividad es violatorio de los principios de consecutividad e identidad flexible toda vez que fue incorporado al proyecto de ley en el “penúltimo” debate, e implicó un cambio sustancial al contenido del proyecto. En efecto, lo dispuesto en dicho numeral no tiene relación de conexidad con las materias discutidas a lo largo del trámite legislativo; allí nunca se discutió hacer una reforma judicial ni desmontar la fase judicial del procedimiento único regulado por el Decreto Ley 902 de 2017. Además, el accionante puso de presente que los apartes demandados quedaron incluidos en un artículo referido a la compra de tierras por oferta voluntaria, que nada tiene que ver con el procedimiento único modificado por las normas cuestionadas.

17. Por otra parte, (ii) el actor también alegó que durante el debate de la iniciativa en la plenaria del Senado se desconoció el principio de publicidad. Al respecto, el demandante sostuvo que no se llevó a cabo una lectura completa de la proposición que incorporó los apartes demandados al proyecto de ley ni se debatió antes de proceder a su votación. Simplemente, esa proposición fue votada en bloque con el resto de las proposiciones avaladas por el Gobierno, pese a tratarse de materias disímiles.

18. Segundo cargo por violación del principio de progresividad y no regresividad respecto del derecho fundamental al debido proceso¹⁵. El accionante manifestó que el Decreto Ley 902 de 2017 revistió de carácter judicial las funciones de clarificación, deslinde y extinción de dominio, lo que, en su criterio, comporta una mayor protección del derecho al debido proceso¹⁶, en tanto garantiza la reserva judicial de la decisión. Por lo tanto, el actor

¹³ El demandante también planteó otros cargos que fueron inadmitidos y posteriormente rechazados por la magistrada sustanciadora mediante autos del 24 de agosto y 15 de septiembre de 2023, respectivamente.

¹⁴ La magistrada sustanciadora admitió este cargo mediante auto del 24 de agosto de 2023.

¹⁵ En auto del 24 de agosto de 2023 la magistrada sustanciadora inadmitió el cargo por ausencia de aptitud sustantiva. Sin embargo, con ocasión de la subsanación presentada por el demandante, la magistrada sustanciadora resolvió admitirlo para estudio mediante auto del 15 de septiembre del mismo año.

¹⁶ El demandante planteó que la medida acusada es regresiva en cuanto afecta las facetas prestacionales de los derechos de propiedad (art. 58 CP), acceso progresivo a la propiedad privada (art. 64 CP) y debido proceso (art. 29 CP). Sin embargo, en el auto del 15 de septiembre de 2023 la magistrada sustanciadora consideró que el cargo por violación del principio de progresividad y no regresividad era sustancialmente apto únicamente en relación con esta última garantía.

consideró que “desjudicializar” tales competencias para trasladarlas a la autoridad administrativa constituye una medida regresiva. En desarrollo de este planteamiento, el demandante presentó los siguientes argumentos.

19. Primero, la supresión de la fase judicial en la definición de los referidos asuntos no se ajusta al propósito de facilitar la compra de tierras por oferta voluntaria, al que se refiere el artículo 61 de la Ley 2294 en el que quedó inserta dicha medida, ni a los objetivos contemplados en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Si bien en este documento se traza la finalidad de mejorar el acceso a la tierra, no hay una explicación concreta sobre la necesidad de emplear el proceso de extinción de dominio para tal efecto, ni sobre la supresión de la reserva judicial de dicho trámite que, por demás, se instituyó para garantizar la ejecución de la Reforma Rural Integral derivada del Acuerdo Final de Paz.

20. Segundo, la eliminación de la reserva judicial en las funciones de clarificación, deslinde y extinción de dominio comporta un retroceso respecto de la faceta prestacional del derecho al debido proceso. Esto, porque se sustituye la participación del juez en la toma de la decisión por un eventual control de legalidad judicial de la determinación que ahora le corresponde adoptar a la autoridad administrativa.

21. Tercero, la medida en cuestión, además de regresiva, es inadecuada e injustificada. No hay en el PND una razón que explique por qué la supresión de la reserva judicial en las decisiones sobre la clarificación, el deslinde o la extinción de dominio hace más eficiente la obtención de tierras para adjudicar, mucho menos a través de programas de enajenación voluntaria. Por el contrario, la reserva judicial garantiza una mayor eficacia de tales decisiones, y además asegura la independencia, transparencia e imparcialidad de las autoridades encargadas de proferirlas.

22. Cuarto, el mecanismo procesal previsto en el Decreto Ley 902 de 2017 fue diseñado con el propósito de garantizar un adecuado equilibrio institucional en la solución de los conflictos sobre tierras. Sin embargo, ahora que se crea la jurisdicción agraria, con la norma acusada se pretende, extrañamente, retornar competencias en la materia a la autoridad administrativa.

23. **Tercer cargo contra el inciso quinto del numeral 6 del artículo 61 de la Ley 2294 por violación del artículo 238 de la Constitución¹⁷.** El actor planteó que el mencionado inciso de la norma acusada autoriza a la ANT para disponer sobre los inmuebles en disputa a pesar de la suspensión judicial de los actos que declaran la clarificación de la propiedad, el deslinde o la extinción de dominio. En criterio del demandante, tal habilitación vulnera la norma constitucional que otorga a la jurisdicción de lo contencioso administrativo la potestad para suspender provisionalmente actos administrativos susceptibles de impugnación por vía jurisdiccional, ya que le resta todo efecto útil a dicha medida provisional.

24. El demandante señaló que, conforme lo han reconocido tanto la Corte

¹⁷ La magistrada sustanciadora admitió este cargo mediante auto del 24 de agosto de 2023.

Constitucional como el Consejo de Estado¹⁸, la suspensión provisional no es una simple medida cautelar sino que constituye una garantía judicial eficiente para protección de los particulares frente a la ejecución de actos administrativos que *prima facie* resultan violatorios del ordenamiento jurídico. Por lo tanto, en criterio del actor es inexplicable que el Legislador pueda modular los efectos de dicha garantía judicial reconocida por la Carta, al punto de hacerlos nugatorios.

25. A continuación se reseñan los cargos formulados por los demandantes que fueron admitidos por la magistrada sustanciadora para el respectivo estudio de constitucionalidad:

Tabla 1 – Síntesis de los cargos admitidos

Cargo	Expediente
Violación de los principios de consecutividad e identidad flexible	D-15461
Violación del principio de publicidad	D-15461
Violación del principio de progresividad y no regresividad respecto del derecho fundamental al debido proceso.	D-15438 D-15461
Violación de la potestad judicial para suspender actos administrativos	D-15461

C. Pruebas

26. Con ocasión del requerimiento probatorio decretado por la magistrada sustanciadora en el auto del 24 de agosto de 2023, durante el trámite los secretarios generales de la Cámara de Representantes y del Senado de la República hicieron llegar, en lo pertinente, las siguientes Gacetas del Congreso en donde constan los antecedentes del trámite de la Ley 2294 (Proyecto de Ley 274 de 2023 Senado – 338 de 2023 Cámara).

Tabla 2 – Antecedentes de la Ley 2294

Cámara	Asunto	Gaceta
Cámara de Representantes ¹⁹	Proyecto de ley y exposición de motivos	18/2023
	Ponencia para primer debate	180/2023
	Ponencia negativa primer debate	182/2023
	Actas primer debate	858/2023 859/2023 860/2023
	Texto aprobado en primer debate	274/2023
	Ponencia segundo debate	388/2023
	Actas segundo debate	892/2023 1311/2023 1143/2023
	Texto definitivo aprobado en segundo debate	428/2023
	Informe de conciliación	429/2023
	Acta discusión y aprobación informe de conciliación	923/2023
Senado de la República ²⁰	Ponencia primer debate	181/2023
	Ponencia negativa primer debate	183/2023

¹⁸ Al respecto, el demandante trajo a colación la sentencia C-623 de 2015 proferida por esta Corporación, así como la sentencia del 12 de febrero de 2016 proferida por la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, dentro del expediente 110010326000201400101.

¹⁹ Oficio SG.2-1956/2023 del 17 de octubre de 2023 suscrito por el secretario general de la Cámara de Representantes. En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=71199>.

²⁰ (i) Oficio SLE-CS-968-CV19-2023 del 17 de octubre de 2023 suscrito por el secretario general del Senado de la República. En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=70923>; (ii) Oficio SGE-

Cámara	Asunto	Gaceta
	Actas primer debate	858/2023 859/2023 860/2023
	Texto aprobado en primer debate	274/2023
	Ponencia segundo debate	386/2023
	Acta segundo debate	889/2023
	Texto definitivo aprobado en segundo debate	417/2023
	Informe de conciliación	427/2023
	Acta discusión y aprobación informe de conciliación	855/2023

D. Intervenciones

27. Durante el trámite, se recibieron oportunamente 14 intervenciones y conceptos sobre la constitucionalidad de los preceptos demandados²¹, cuyos planteamientos se reseñan a continuación:

Tabla 3 – Síntesis de intervenciones y conceptos

Intervención/Concepto	Argumentos
Departamento Nacional de Planeación (exequibilidad)	(i) No hay violación de los principios de consecutividad e identidad flexible. Si bien la supresión de la fase judicial de algunos procedimientos agrarios no estaba contemplada en las ponencias para primer y segundo debate, no se trata de un asunto nuevo o ajeno a la materia del artículo acusado. Uno de los pilares del PND es el cumplimiento de los acuerdos de paz, y la modificación introducida por los apartes demandados busca acelerar la implementación de la Reforma Rural Integral [pactada en el Acuerdo de Paz entre el Gobierno nacional y las FARC-EP], que por demás obliga al Estado a promover el acceso de los campesinos y trabajadores agrarios a la tierra. (ii) No se desconoce la facultad judicial para suspender provisionalmente actos administrativos. El art. 238 de la Carta delega en el Legislador la regulación de los términos en los que debe ejercerse tal potestad, que por demás no es exclusiva de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La sentencia C-623 de 2015 invocada por el demandante no constituye un precedente para el caso concreto. Tampoco es cierto que se le reste todo efecto útil a la suspensión provisional puesto que en todo caso se le impone a la ANT la obligación de adoptar medidas para preservar los derechos patrimoniales de las partes

CS-05252-2023 del 24 de octubre de 2023 suscrito por el secretario general del Senado de la República. En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=71370>; (iii) Oficio SGE-CS-06168-2023 del 4 de diciembre de 2023 suscrito por el secretario general del Senado de la República. En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=73619>. En esta comunicación se anunció que la Gaceta 1623 adjunta contenía copia del acta de la sesión plenaria del 15 de agosto de 2023 en la que se aprobó el acta 47 correspondiente a la sesión plenaria del 3 de mayo anterior, pero su contenido no corresponde con el indicado en el referido oficio. El acta de la plenaria del 15 de agosto de 2023 se publicó en la Gaceta 1624 de 2023, disponible en: <https://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/>.

²¹ Con posterioridad al término de fijación en lista, que expiró el 11 de enero de 2024, el 19 de enero de 2024 se recibió un escrito extemporáneo de la ciudadana Leidy Angélica Ramírez Primiciero.

Intervención/Concepto	Argumentos
	involucradas. (iii) No hay violación del principio de progresividad y no regresividad. Primero, el cambio de naturaleza del procedimiento no implica una atribución de funciones judiciales a la ANT. Adicionalmente, la Constitución no impone que los asuntos agrarios deban siempre dirimirse a través de trámites jurisdiccionales, y, en todo caso, los procedimientos administrativos deben también respetar el debido proceso, se resuelven mediante actos que no pueden ser arbitrarios, por lo demás susceptibles de control judicial. Segundo, la supresión de la fase judicial de ciertos procedimientos agrarios resulta proporcional, toda vez que se trata de una medida idónea para cumplir la finalidad de acelerar los mecanismos de formalización de la propiedad rural como fue pactado en el Acuerdo de Paz, necesaria porque, de todos los medios posibles, el previsto en las normas acusadas es el que de mejor manera acelera la adquisición de predios para la Reforma Rural Integral, y proporcional en sentido estricto porque el beneficio que la medida ofrece es sustancialmente superior al costo que apareja.
Harold Sua Montaña (exequibilidad e inexecuibilidad)	(i) Los apartes demandados carecen de unidad de materia porque regulan un procedimiento administrativo que no guarda relación con el eje transversal del PND referido al ordenamiento del territorio alrededor del agua. (ii) Las disposiciones acusadas afectan el derecho al debido proceso en su garantía de imparcialidad objetiva, en condiciones similares a las que consideró la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Petro Urrego vs. Colombia. (iii) Las medidas de compra de tierras previstas en el artículo acusado riñen con el carácter temporal de los planes de desarrollo. (iv) La norma cuestionada no afecta el efecto útil de la suspensión provisional de actos administrativos porque se le impone a la autoridad el deber de constituir una reserva dirigida a garantizar el cumplimiento de eventuales órdenes judiciales a favor de los intereses de los afectados. (v) No hay violación del principio de publicidad porque la norma acusada proviene de una proposición modificatoria del artículo 55 del proyecto avalada en el informe de ponencia publicado el 26 de abril de 2023. En su momento, la presidencia del Senado indicó sucintamente los cambios generados con el articulado aprobado en sesión conjunta de las comisiones, y ninguno de los accionantes solicitó moción de orden por falta de discusión.
Universidad Libre (exequibilidad)	(i) Los preceptos demandados no vulneran el principio de progresividad y no regresividad. El procedimiento administrativo fijado por la norma no comporta una afectación de la faceta prestacional del derecho fundamental al debido proceso, ya que en todo caso la decisión administrativa está sujeta a control judicial a través de la acción de nulidad agraria.

Intervención/Concepto	Argumentos
	Es decir, la norma prevé la protección judicial del derecho al debido proceso. Además, aún si se aceptase que la norma trae consigo un retroceso, éste se encontraría justificado porque responde a la finalidad del PND de avanzar en la restitución y titulación de la tierra como instrumento esencial para la paz y la potencialización de la producción agrícola nacional.
Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (inexequibilidad)	(i) Algunas de las disposiciones del artículo 61 demandado afectan gravemente los derechos al debido proceso y a la defensa, y los principios de justicia material y progresividad y no regresividad, porque eliminan la fase judicial que garantiza que la decisión sobre las controversias entre el propietario de la tierra y el ente administrativo esté en manos de un tercero imparcial. En cambio, las normas acusadas permiten que sea la autoridad administrativa la que resuelva la disputa, e imponen al campesino, productor o agricultor la carga de acudir a la administración de justicia para demostrar la ilegalidad del acto administrativo. Además, esta modificación va en contravía del sistema de pesos y contrapesos, y pone en desventaja y en situación de desprotección al productor, campesino o agricultor. (ii) La supresión de la fase judicial de los procesos agrarios comprendidos en los numerales 4, 5 y 7 del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017 constituye una extralimitación que afecta la seguridad jurídica, el debido proceso y el derecho a la propiedad privada porque concentra el poder decisivo en la ANT sin que exista un contrapeso. Esto puede propiciar un riesgo de que dicha entidad sea instrumentalizada con fines políticos o de lucro. (iii) La configuración actual del artículo 61 de la Ley 2294 le permite al Ministerio de Agricultura la utilización arbitraria del mecanismo de extinción de dominio, así como la expedición regulaciones que vulneran aún más el derecho a la propiedad privada y atentan contra la seguridad jurídica.
Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República (inhibición y exequibilidad)	(i) Los cargos admitidos no cumplen con los requisitos de claridad y especificidad. La argumentación carece de hilo conductor, los planteamientos se repiten en los distintos cargos, lo que genera confusión frente al argumento principal. Las afirmaciones de los demandantes son imprecisas, y no presentan razones que verdaderamente evidencien la supuesta contradicción entre los preceptos cuestionados y la Carta. (ii) La norma acusada no contraviene los principios de consecutividad e identidad flexible toda vez que su contenido hacer parte de los objetivos del PND y desde sus bases se indicó la necesidad de incorporar estrategias estructurales para el cumplimiento del punto 1 del Acuerdo Final de Paz y el fortalecimiento de la Reforma Rural Integral. (iii) Además, en el presente caso es posible constatar que existió un debate parlamentario respetuoso del principio de publicidad, cuya satisfacción debe verificarse no desde una perspectiva rígida sino a la luz del principio de instrumentalidad de las formas. En este sentido, se debe valorar que durante el debate en la plenaria del Senado la ministra de Agricultura y Desarrollo Rural hizo una larga exposición sobre la necesidad

Intervención/Concepto	Argumentos
	de suprimir la etapa judicial de los procesos administrativos agrarios, y que luego de su intervención, varios parlamentarios debatieron sobre el particular. A su juicio, “la actuación desplegada por la plenaria de la Cámara y del Senado, se dio con respeto de los principios constitucionales que han regido el trámite legislativo y que están relacionados con la publicidad, en donde, los parlamentarios, luego de tener el conocimiento del texto de las proposiciones publicadas en la página del Congreso, exteriorizaron su intención de votación posterior a una amplia interacción y votación sobre los aspectos que contenía dichas proposiciones”²². Finalmente, el hecho de que la norma haya sido votada en bloque con otros no implica que no fue publicitada ni debatida previamente. (iv) El artículo 61 de la Ley 2294 no vulnera la reserva judicial en materia de suspensión provisional de actos administrativos porque no existe una atribución de competencias jurisdiccionales a la ANT. La sentencia C-073 de 2018 de esta Corporación señaló que las competencias que el Decreto Ley 902 de 2017 asignó a dicha entidad no implicaban un otorgamiento de facultades omnímodas, ya que la misma norma prevé que los actos de la ANT son susceptibles de control judicial. Con todo, la Reforma Rural Integral no contempló inicialmente la inclusión de una etapa judicial en los procesos de extinción de dominio; en este sentido, el Decreto Ley 902 de 2017 desbordó la intención del Acuerdo de Paz. Por otra parte, la posibilidad que la norma otorga a la ANT de disponer del inmueble a pesar de la suspensión provisional de sus actos debe interpretarse como una adecuación normativa frente a lo establecido en el artículo 54 de la Ley 160 de 1994, y o como un desconocimiento de una medida judicial. Finalmente, la norma en todo caso exige la constitución de una reserva para la protección de los derechos de los afectados. (v) No se violó el principio de progresividad y no regresividad. La norma demandada busca armonizar la ejecución de los procesos agrarios a los recientes desarrollos constitucionales en materia de sujetos de especial protección como campesinos, víctimas del conflicto armado y grupos étnicos. Los preceptos acusados sí tienen relación con los mecanismos para facilitar la compra de tierras, toda vez que los procesos de clarificación permiten habilitar la negociación voluntaria de predios. Por otro lado, el principio de progresividad y no regresividad se predica únicamente de derechos económicos, sociales y culturales, y no es aplicable a la eliminación de una fase judicial dentro de un procedimiento administrativo. Los demandantes no demostraron que la norma acusada reduzca el radio de protección de un derecho social, disminuya recursos o aumente el costo par su satisfacción, y aún si se aceptase que se trata de una medida regresiva, ésta estaría justificada en la necesidad de remediar las injusticias sociales y honrar deuda histórica con el campesinado en materia de acceso a la tierra. Además, en todo caso, el procedimiento conserva la acción de nulidad agraria como recurso judicial efectivo en cabeza de los particulares que pretendan impugnar la legalidad de los actos administrativos de la ANT. Al respecto, la sentencia

²² <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=70368>, página 18.

Intervención/Concepto	Argumentos
	C-073 de 2018 de la Corte Constitucional reconoció que el diseño procesal de estos trámites se enmarca en el margen de configuración legislativa extraordinaria en materia de procedimientos.
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (inhibición y exequibilidad)	Esta entidad presentó una intervención con planteamientos similares a los formulados por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.
Manuel Enrique Cifuentes Muñoz (inexequibilidad)	(i) La norma demandada vulnera el principio de consecutividad e identidad flexible porque la etapa judicial del procedimiento de extinción de dominio no tiene relación funcional con la compra de tierras por oferta voluntaria, y se incorporó en el penúltimo debate del trámite legislativo. En el debate ante la plenaria del Senado se violó el principio democrático porque se omitió la publicidad y el debate de la proposición que incorporaba esta norma al articulado antes de ser votada y aprobada. (ii) La regulación de la suspensión provisional de los actos administrativos de la ANT vulnera el artículo 229 de la Carta porque vacía de contenido la autonomía judicial en materia de definición de medias cautelares, y resta efectos a la figura de la suspensión provisional. (iii) La norma acusada es regresiva porque suprime la intervención judicial directa en la decisión final sobre procesos de clarificación de la propiedad, extinción de dominio y deslinde. Se debe distinguir entre decisión judicial y control judicial, por lo que la modificación introducida por los preceptos demandados sí implica un retroceso en las garantías del afectado. Además, la norma desconoce los postulados de los Acuerdos de Paz, de la Reforma Rural Integral y de la jurisprudencia constitucional, concretados a través del diseño procesal adoptado mediante el Decreto Ley 902 de 2017. En esta normatividad se estableció como parámetro mínimo de garantía del juez natural que la decisión de fondo fuese adoptada por una autoridad judicial, no administrativa. Por otra parte, la norma no supera los criterios fijados por esta Corporación para garantizar la constitucionalidad de las medidas regresivas: no se justificó la existencia de una finalidad constitucional imperativa, lo que a su vez implica que la medida es inconducente. Tampoco se analizaron posibles alternativas para proteger las garantías procesales derivadas de la Reforma Rural Integral, y la medida afecta de manera desproporcionada la faceta prestacional del derecho al debido proceso, dado que el beneficio que alcanza -extinguir el dominio administrativamente- no es superior a las garantías procesales mínimas que se ven sacrificadas. (iv) La norma desconoce las competencias de la Jurisdicción Agraria creada mediante Acto Legislativo 3 de 2023.
Sociedad de Agricultores de Colombia	(i) Se vulneró el principio de progresividad y prohibición de regresividad en relación con el derecho al debido proceso. El Decreto Ley 902 de 2017 estableció los mecanismos necesarios

Intervención/Concepto	Argumentos
(inexequibilidad)	para el cumplimiento del punto 1 del Acuerdo Final de Paz, y en tal virtud previó que los procesos agrarios estuviesen compuestos por una fase administrativa y una judicial. La supresión de esta última implica un retroceso respecto del derecho de defensa y del derecho al debido proceso porque la controversia ya no es resuelta por un tercero imparcial e independiente. Además, se trata de una medida regresiva que carece por completo de justificación, por lo que se presume inconstitucional, y amerita ser suspendida provisionalmente. (ii) La norma desconoce la institución de la suspensión provisional de los actos administrativos prevista en el artículo 238 superior, puesto que autoriza a la ANT a exceptuar el cumplimiento de la medida cautelar decretada, a condición de constituir una reserva monetaria. Esto se traduce en una acumulación de poder desmesurada en la ANT, que termina fungiendo como juez y parte. Es tan clara la inconstitucionalidad, que la norma ameritaría ser suspendida provisionalmente. (iii) La protección a la producción de alimentos también goza de especial protección constitucional y requiere de ciertos presupuestos como la garantía de no regresividad de los derechos, el respeto por el debido proceso en la definición y protección de la propiedad privada, y la garantía de los principios de seguridad jurídica, confianza legítima y buena fe.
Comisión Colombiana de Juristas (inhibición y exequibilidad)	(i) El cargo por violación del principio de progresividad y no regresividad del derecho al debido proceso carece de certeza porque parte de una interpretación subjetiva según la cual la ANT en su actuación no se rige por los postulados del debido proceso administrativo. Además, el actor ignora que el acto administrativo de adquisición de tierras es susceptible de control judicial a través de la acción de nulidad agraria. (ii) El cargo por violación del art. 238 de la Constitución carece de certeza. La norma no autoriza a la ANT para desconocer medidas cautelares, sino que, en casos de bienes cobijados por medidas cautelares, se requiere constituir una garantía económica para disponer del bien. En sentencia C-357 de 2019, la Corte declaró la exequibilidad de una norma del Código de Extinción de Dominio que permitía la disposición temprana de bienes objeto de medidas cautelares. (iii) Durante el trámite de expedición del artículo demandado no se vulneró el principio de consecutividad e identidad flexible. Las normas acusadas guardan relación clara, necesaria, específica y evidente con las bases del PND, que se refieren a necesidad de adoptar medidas para la superación de las problemáticas relacionadas con la distribución de la tierra, pues buscan establecer mecanismos para facilitar y dinamizar procesos de compra de tierras por oferta voluntaria, para lo cual se requieren medidas que propendan a garantizar la tenencia, formalización, adjudicación y regularización de la tierra. Esto hace razonable que el Legislador haya optado por modificar ciertos aspectos del procedimiento único establecido en el Decreto Ley 902 de 2017. Por otra parte, durante los primeros debates sí se discutió ampliamente la temática sobre la reforma

Intervención/Concepto	Argumentos
	a las facultades de la ANT con el fin de facilitar los procesos de adquisición de tierras.
Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín (inexequibilidad)	(i) Los apartes demandados violan los principios de deliberación democrática, consecutividad e identidad flexible por las siguientes razones. Primero, tales disposiciones fueron incorporadas en el segundo de tres debates, es decir, en una etapa tardía del trámite legislativo. Segundo, las normas no tienen conexión estrecha, cercana ni suficiente con el objeto y los núcleos temáticos discutidos durante las etapas previas del trámite legislativo. Tercero, los preceptos acusados fueron aprobados sin explicación ni deliberación democrática, toda vez que no fue debidamente publicitada ni deliberada en la plenaria del Senado. Cuarto, estas disposiciones podrían conformar una regulación autónoma en una ley diferente, pues suponen una reforma estructural sobre los procedimientos agrarios. (ii) La norma parcialmente acusada viola el artículo 238 superior por cuanto cercena al juez la potestad de suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos de la ANT que resuelvan de fondo asuntos relativos a los numerales 4, 5 y 7 del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017. La autorización a la ANT para disponer de los inmuebles implica que la suspensión provisional de los actos administrativos es meramente simbólica.
Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (inexequibilidad)	(i) Las disposiciones cuestionadas no cumplen la regla de haber sido estudiada y debatida durante todos los debates del procedimiento legislativo, toda vez que fueron introducidos en los debates ante las plenarias de la Cámara y del Senado, sin ser considerados por las Comisiones Constitucionales Permanentes en primer debate, en donde no se discutió la desjudicialización de los procesos especiales agrarios. Tales preceptos tampoco satisfacen el principio de publicidad y deliberación, porque se incorporaron al articulado a través de una proposición modificatoria que no fue incorporada en el informe de ponencia ni leída a la plenaria previo a su votación en bloque con otros artículos. Eso evidencia que la norma fue aprobada sin que los senadores hayan podido conocer su contenido previamente. (ii) El numeral 6 y el párrafo 3 del artículo 61 de la Ley 2294 violan los artículos 29 y 238 de la Carta porque desvirtúan por completo de la figura de la suspensión provisional como garantía constitucional de los particulares frente a actos administrativos contrarios al ordenamiento, al permitirle a la ANT la posibilidad de continuar con la disposición del bien pese a la medida cautelar sobre sus actos.
Universidad de Nariño (exequibilidad)	(i) La norma cuestionada no es regresiva ya que si bien elimina la fase judicial del procedimiento único agrario, lo sustituye por otra de carácter administrativo sujeta a control judicial a través de la acción de nulidad agraria. No hay menoscabo en la garantía del derecho al debido proceso porque éste también se predica de las actuaciones administrativas. (ii) No se vulnera el principio de consecutividad e identidad flexible. La norma acusada hace parte de los objetivos previstos en el PND, cuyas bases sientan la necesidad de incorporar

Intervención/Concepto	Argumentos
	estrategias para el cumplimiento del Acuerdo de Paz y la Reforma Rural Integral. (iii) Tampoco se desconoce la reserva judicial en materia de suspensión provisional de actos administrativos. Esta potestad no es exclusiva o autónoma del juez contencioso administrativo, y se supedita a los requisitos y condiciones fijados por la Ley, como lo es la norma aquí demandada. De manera que el artículo demandado no infringe el artículo 238 superior sino que, por el contrario, lo cumple.
Universidad Agraria de Colombia (exequibilidad)	La interpretación que los demandantes hacen de la norma no se ajusta a su realidad jurídica porque tanto el artículo 61 de la Ley 2294 como los artículos 58, 75 y 76 del Decreto Ley 902 de 2017 establecen la procedencia del trámite judicial en los casos en que exista oposición durante el trámite administrativo. Por lo tanto, no se vulnera el principio de progresividad.
Cámara Colombiana de la Construcción (inexequibilidad)	(i) Durante el trámite legislativo se omitió la publicidad y debate de las disposiciones demandadas. Éstas fueron adicionadas en el segundo debate del proyecto, sin que guarden relación con el objeto del artículo originalmente planteado, referido a los mecanismos para facilitar y dinamizar los procesos de compra de tierras por oferta voluntaria. Además, la omisión en la lectura de las proposiciones adicionadas comportó una vulneración del principio de publicidad porque impidió que los parlamentarios conociesen su contenido previo a discutirlo y votarlo. Esta circunstancia fue debidamente advertida por los legisladores en el curso del trámite, pese a lo cual no se dio lectura a la proposición. (ii) La norma demandada vulnera los artículos 29 y 238 de la Carta porque desconocen la suspensión provisional de actos administrativos. La forma en que el Legislador habilita a la ANT para desconocer la medida cautelar de suspensión del acto administrativo que se esté cuestionando en sede judicial contraviene lo preceptuado en tales artículos, porque hace nugatorios los efectos de la medida cautelar de suspensión provisional de actos administrativos. (iii) La norma acusada desconoce el principio de progresividad y no regresividad respecto del derecho al debido proceso por cuanto eliminan la fase judicial de los procedimientos agrarios, en desmedro de las garantías del juez natural, derecho de defensa, e independencia e imparcialidad de la autoridad que decide.

E. Concepto de la procuradora general de la Nación

28. En primer lugar, la procuradora general de la Nación puso de presente que en esta Corporación cursan demandas similares en contra de los apartes demandados²³, por lo que en su momento la Sala deberá examinar si se configura o no la cosa juzgada dentro del presente asunto. A continuación, la

²³ Expedientes D-15345, D-15380 y D-15516.

procuradora general de la Nación presentó las razones que la llevaron a solicitar la inexecutable de las normas cuestionadas, y que se reseñan enseguida.

29. Primero, durante el trámite legislativo del numeral 6 y del párrafo 3° del artículo 61 de la Ley 2294 en la plenaria del Senado se desconoció el principio de publicidad porque se incorporaron mediante proposiciones radicadas después de la publicación del informe de ponencia para segundo debate, por lo que los senadores no tuvieron la oportunidad de conocer su contenido a través del medio ordinario de comunicación previsto para tales propósitos. Además, la mesa directiva omitió dar lectura de los mencionados apartes normativos, pese a que varios de los senadores solicitaron se publicitara su contenido.

30. Segundo, las normas demandadas vulneran los principios de consecutividad e identidad flexible porque fueron introducidas durante los segundos debates ante las plenarias de las cámaras, sin que guardaran relación con el contenido del proyecto de ley. Al respecto, la procuradora general de la Nación puso de presente que dentro del trámite legislativo no se observa ninguna justificación para la supresión de la fase judicial de los procedimientos regulados por el Decreto Ley 902 de 2017.

31. Tercero, la desjudicialización de los procedimientos agrarios es una medida regresiva frente al derecho al debido proceso porque, aunque éste se predica de toda actuación administrativa o judicial, “en el primer escenario ocurre bajo estándares más flexibles”²⁴. De suerte que, si el ordenamiento consagra una garantía de control judicial de las decisiones administrativas, su eliminación comporta un retroceso que afecta el núcleo esencial del derecho al debido proceso en cuanto a la independencia e imparcialidad de la autoridad que decide la cuestión. Adicionalmente, esta medida no es idónea para mejorar la eficiencia y celeridad de los procedimientos agrarios, ni se corresponde con los esfuerzos del Gobierno nacional por consolidar la Jurisdicción Ordinaria Agraria.

32. Cuarto, los preceptos demandados desconocen la potestad que el artículo 238 de la Carta otorga a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para suspender provisionalmente los actos de las entidades públicas, incluyendo aquéllos proferidos por la ANT en los procesos agrarios especiales. En criterio de la procuradora general, las normas acusadas establecen que dicha suspensión no aplica para tales actos en lo que concierne al dominio y la tenencia de predios, porque le permite a la ANT disponer de los inmuebles a pesar de la suspensión provisional de sus actos administrativos.

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

33. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre

²⁴ Sentencia C-034 de 2014.

las demandas de inconstitucionalidad presentadas dentro de las actuaciones de la referencia, dado que en ellas se cuestionan normas contenidas en una ley de la República.

B. Primera cuestión previa – inexistencia de cosa juzgada constitucional.

34. En atención a lo planteado por la Procuraduría General de la Nación sobre la posible configuración de la cosa juzgada, la Sala verificará en primer lugar si existen pronunciamientos previos por parte de esta Corporación respecto de los preceptos normativos cuestionados en el presente trámite, en los que se haya decidido sobre su constitucionalidad a partir de los mismos cargos formulados por los aquí demandantes²⁵.

35. Según el sistema de consulta de la Corte Constitucional²⁶, además de los expedientes de la referencia (D-15438 y D-15461), actualmente cursan en esta corporación las siguientes actuaciones en las que se demanda específicamente la inconstitucionalidad del numeral 6° y del parágrafo 3° del artículo 61 de la Ley 2294:

Tabla 4 – Otros procesos en curso contra las normas demandadas

Expediente	Estado
D-15516	El 28 de junio de 2024 se reanudó el término para elaboración y registro de proyecto de fallo, suspendido desde el 24 de enero anterior con ocasión del impedimento manifestado por el magistrado Vladimir Fernández Andrade. La Sala Plena declaró fundado el impedimento mediante auto 1092 del 19 de junio de 2024 ²⁷ .
D-15481 y D-15470 (acumulados)	El 20 de mayo de 2024 se registró proyecto de fallo en la Secretaría General de la Corporación ²⁸ . Con fundamento en esta fecha de registro y el término de 60 días previsto en el artículo 8 del Decreto 2067 de 1991 el término para decisión en este proceso es el 16 de agosto de 2024.
D-15631	El 24 de junio se recibió el concepto de la procuradora general de la Nación. Actualmente avanza el término para elaboración y registro de proyecto de fallo ²⁹ .

36. También cursan actualmente procesos por demandas en contra de toda la Ley 2294 (expedientes D-15345, D-15357, D-15380 y D-15465), pero en ninguno de estos procesos se ha proferido sentencia. Dentro del expediente D-15357, el 10 de abril de 2024 la Sala Plena emitió el auto 705 mediante el cual (i) ordenó al presidente del Senado de la República la subsanación del trámite

²⁵ En sentencia C-023 de 2020, la Corte señaló que “para declarar la configuración de cosa juzgada es necesario que el juez constitucional verifique los siguientes requisitos: (i) identidad de objeto, es decir, ‘que se proponga estudiar el mismo contenido normativo de la misma proposición normativa, ya estudiada en una sentencia anterior’; (ii) identidad de causa petendi, esto es, ‘que se proponga dicho estudio por las mismas razones (esto incluye el referente constitucional o norma presuntamente vulnerada), ya estudiadas en una sentencia anterior’ y (iii) identidad del parámetro de control de constitucionalidad, esto es, que no exista un cambio de contexto o nuevas razones significativas que de manera excepcional hagan procedente la revisión, lo que la jurisprudencia ha referido como un nuevo contexto de valoración”. En igual sentido, sentencias C-147 de 2022, C-499 de 2023, entre otras.

²⁶ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/ConsultaC/normas.php>.

²⁷ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/actuacion.php?accion=mostrar&palabra=D0015516%20%20%20%20&proceso=1&etapa=0>.

²⁸ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/actuacion.php?accion=mostrar&palabra=D0015481%20%20%20%20&proceso=1&etapa=0>.

²⁹ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/actuacion.php?accion=mostrar&palabra=D0015631%20%20%20%20&proceso=1&etapa=0>.

de expedición de la Ley 2294 respecto de los artículos que fueron objeto de conciliación; y (ii) suspendió los términos para la tramitación de los procesos de constitucionalidad por demandas instauradas contra dichos artículos. No obstante esta determinación no cubre al artículo 61 de la Ley 2294, ya que este no fue objeto de conciliación³⁰.

37. Como se puede advertir, a la fecha no existen sentencias de constitucionalidad respecto del numeral 6° y el párrafo 3° del artículo 61 de la Ley 2294. En consecuencia, la Sala descarta la posible configuración de cosa juzgada constitucional que la inhiba de pronunciarse dentro del asunto bajo examen.

C. Segunda cuestión previa – oportunidad de los cargos por vicios de procedimiento

38. El numeral 3° del artículo 242 de la Constitución establece un término de caducidad de un año para las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma, como lo son, en este caso, los cargos por violación de los principios de consecutividad e identidad flexible, por un lado, y de publicidad, por otro. Dicho lapso empieza a correr a partir de la publicación de la norma demandada.

39. La Ley 2294 se publicó en el Diario Oficial 52400 del 19 de mayo de 2023. El ciudadano Julián Andrés Pimiento Echeverri, quien formuló tales cargos por vicios de procedimiento en la formación de la Ley, presentó su demanda de inconstitucionalidad el 3 de agosto de 2023³¹, es decir, dentro del año siguiente a su publicación. En consecuencia, el actor presentó los cargos por desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible y publicidad de manera oportuna.

D. Tercera cuestión previa – aptitud sustantiva de las demandas

40. El numeral 3° del artículo 2° del Decreto Ley 2067 de 1991 establece que las demandas de inconstitucionalidad deben contener las razones por las cuales se estima que las normas cuestionadas vulneran la Constitución, es decir, el concepto de la violación³². Inicialmente, le corresponde al magistrado sustanciador verificar la satisfacción de este requisito al decidir si la demanda es apta para ser admitida³³. Sin embargo, esto no impide que la Sala Plena examine de nuevo el cumplimiento de dicha exigencia en la sentencia, más cuando para ese momento ya se cuenta con las intervenciones de los ciudadanos, de las entidades y organizaciones invitadas a participar en el trámite, así como de la Procuraduría General de la Nación. Tales intervenciones, necesariamente presentadas con posterioridad a la admisión de la demanda, pueden aportarle a la Sala Plena elementos de juicio sobre los presupuestos de aptitud sustantiva de la demanda, por demás indispensables para que la Corte pueda emitir un

³⁰ Informe de conciliación al Proyecto de Ley No. 338/2023 Cámara y 274/2023 Senado, publicado en la Gaceta de Congreso 427 de 2023.

³¹ https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/consultac/proceso.php?proceso=1&campo=rad_codigo&date3=1992-01-01&date4=2024-07-02&todos=%25&palabra=15461

³² Sentencia C-1052 de 2001.

³³ El artículo 6 del Decreto Ley 2067 de 1991 establece que si la demanda no cumple alguno de los requisitos señalados en el artículo 2 *ibidem*, el magistrado sustanciador no podrá admitirla sino que le otorgará al accionante tres días para que la corrija, so pena de rechazo.

pronunciamiento de fondo³⁴.

41. En sentencia C-1052 de 2001, esta Corte determinó que el correcto planteamiento del concepto de la vulneración exige que los cargos de inconstitucionalidad estén fundamentados en razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, atributos que han sido objeto de cuantiosos pronunciamientos por parte de esta Corporación³⁵. En sentencia C-385 de 2022³⁶, la Corte sintetizó el contenido de tales requisitos en los siguientes términos:

“...las acusaciones deben: (i) ser suficientemente comprensibles (claridad); (ii) recaer sobre el contenido real de la disposición acusada y no sobre uno inferido por quien demanda (certeza); (iii) demostrar cómo la disposición vulnera la Constitución Política, mediante argumentos determinados, concretos, precisos y particulares sobre la norma en juicio (especificidad); (iv) ofrecer razonamientos de índole constitucional que se refieran al contenido normativo de las disposiciones demandadas (pertinencia); y (v) suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma que se estima contraria a la Carta Política (suficiencia).”

42. En sus intervenciones dentro del presente trámite, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Comisión Colombiana de Juristas cuestionaron la aptitud sustantiva de los cargos por distintas razones. En consecuencia, la Sala verificará si las demandas bajo examen cumplen o no con las referidas exigencias, con especial atención a los reproches que en este sentido formularon los intervinientes.

Tabla 5 – Verificación de la aptitud sustantiva de las demandas

Requisito	Expediente D-15438	Expediente D-15461
Claridad	Las demandas utilizan un lenguaje y una sintaxis comprensible. Contrario a lo planteado por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, las demandas sí cuentan con un hilo conductor que permite identificar las normas acusadas, los preceptos superiores que se invocan como vulnerados, las razones por las que los demandantes consideran que ocurre la violación, y el remedio que, en consecuencia, consideran debe adoptar la Corte. El hecho de que los accionantes reiteren sus argumentos para sustentar sus reproches no afecta la claridad de los cargos, ni genera confusión. Además, los mencionados intervinientes en todo caso refutaron los cargos de inconstitucionalidad, lo que denota que lograron comprender en qué consistían tales acusaciones.	
Certeza	La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República indicó que los cargos se basan en “en simples afirmaciones que no guardan una correspondencia lógica con el contenido del precepto acusado” ³⁷ , al señalar que las normas demandadas buscan reformar el procedimiento único agrario regulado por el Decreto Ley 902 de 2017 en relación con algunas de las materias que se tramitan bajo dicho procedimiento. Por su parte, la Comisión Colombiana de Juristas indicó que el cargo carece de	

³⁴ Sentencias C-623 de 2008, C-894 de 2009, C-281 de 2013, C-240 de 2014, C-542 de 2017, C-220 de 2019, C-035 de 2020, C-050 de 2021, C-076 de 2021, C-189 de 2021, C-056 de 2022, C-260 de 2022, C-366 de 2022, C-262 de 2023, entre otras.

³⁵ Por ejemplo, sentencias C-1031 de 2002, C-1042 de 2003, C-1177 de 2004, C-798 de 2005, C-507 de 2006, C-401 de 2007, C-673 de 2008, C-713 de 2009, C-840 de 2010, C-807 de 2011, C-909 de 2012, C-330 de 2013, C-418 de 2014, C-721 de 2015, C-330 de 2016, C-189 de 2017, C-134 de 2018, C-165 de 2019, C-094 de 2020, C-050 de 2021, C-018 de 2022, C-322 de 2023, C-097 de 2024, entre otras.

³⁶ Reiterada en sentencia C-262 de 2023.

³⁷ En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=70368>, pág. 15.

Requisito	Expediente D-15438	Expediente D-15461
	certeza porque se sustenta en apreciaciones subjetivas de los actores en cuanto a la eficacia del derecho al debido proceso en las actuaciones administrativas de la ANT. La Corte observa que ambas demandas cuestionan que las normas demandadas suprimen la etapa judicial del procedimiento único agrario regulado por el Decreto Ley 902 de 2017, respecto de los trámites de clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos; extinción judicial del dominio sobre tierras incultas; y caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos. Este reproche sí surge de una lectura correcta de las proposiciones normativas cuestionadas, en cuanto establecen que tales materias ya no se resuelven a través de un trámite mixto compuesto por una etapa administrativa y otra judicial que culmina con una sentencia, sino que ahora deben ser decididas de fondo por la ANT mediante un acto administrativo susceptible de ser demandado a través de la acción de nulidad agraria. Tan cierto es que este cambio supone una modificación del procedimiento regulado por el Decreto Ley 902 de 2017, que el parágrafo 3° del artículo 61 aquí demandado deroga expresamente algunas disposiciones del mencionado Decreto Ley que resultarían incompatibles con la posibilidad de tramitar las aludidas materias a través de una actuación administrativa y no de un procedimiento mixto administrativo-judicial.	La Comisión Colombiana de Juristas planteó que el cargo por violación del artículo 238 superior también carece de certeza, porque las normas acusadas no autorizan a la ANT para desconocer medidas cautelares dictadas por los jueces, sino que exige a dicha entidad la constitución de una garantía económica para disponer de bienes afectados con actos administrativos suspendidos de manera provisional por parte de autoridades judiciales. La Sala discrepa del planteamiento del interviniente. Según se desprende del inciso quinto del numeral 6° del artículo 61 demandado, la garantía económica a la que allí se alude es justamente para que la ANT pueda ejecutar la disposición de un bien ordenada en un acto administrativo, a pesar de su suspensión provisional por autoridad judicial. Esto es justamente lo que el demandante considera como violatorio de la Carta. Luego, independientemente de que le asista o no razón al accionante en cuanto a que dicha autorización contraviene el artículo 238 superior, lo cierto es que la acusación sí se dirige en contra de

Requisito	Expediente D-15438	Expediente D-15461
		una proposición jurídica efectivamente contenida en la norma demandada.
Especificidad	La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República señaló que la argumentación del cargo por violación del principio de progresividad y no regresividad en relación del derecho al debido proceso no cumple con los criterios fijados por la Corte Constitucional para argumentar la trasgresión de dicho precepto. Sin entrar a juzgar en este momento la corrección de los planteamientos de los demandantes, la Sala nota estos sí se ajustan a los criterios jurisprudenciales que permiten considerar la aptitud del cargo en cuestión, ya que efectivamente expusieron las razones por las que consideran que la supresión de la fase judicial del procedimiento único agrario implicaría un retroceso en el ámbito de protección de la mencionada garantía fundamental, y explicaron por qué, a su juicio, este resulta injustificado³⁸.	En la sustentación de los cargos por violación de los principios de consecutividad e identidad flexible y publicidad, el demandante señaló cómo debe desarrollarse el proceso legislativo para garantizar tales preceptos, se refirió concretamente a las supuestas irregularidades que se habrían configurado durante el trámite de expedición de las normas cuestionadas, y expuso la manera en que se vulneraron los citados principios constitucionales. En consecuencia, el actor cumplió con explicar el concepto de la vulneración, y específicamente con la exigencia prevista en el numeral 4° del artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1991, en cuanto al deber de indicar el trámite exigido por la Carta para la expedición de la norma cuestionada, y la forma en que este habría sido quebrantado. En cuanto al cargo por violación del artículo 238 de la Carta, el demandante también expuso los argumentos por los que, en su criterio, la autorización a la ANT para disponer de un bien pese a la suspensión del acto administrativo que así lo ordena, implica un desconocimiento de dicha norma superior, porque, a su juicio, esto le resta toda utilidad a la facultad que

³⁸ En sentencia C-213 de 2017, reiterada en sentencia C-276 de 2021, la Corte señaló que para poder emprender el juicio de constitucionalidad de una norma acusada de desconocer el principio de progresividad y no regresividad, “el demandante debe aportar elementos de juicio orientados a demostrar (i) que la modificación normativa, comprendida integralmente, constituye un deterioro en la protección del derecho identificado y (ii) que ese deterioro no tiene una justificación válida y suficiente”.

Requisito	Expediente D-15438	Expediente D-15461
		la Carta confiere a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para suspender los efectos de los actos de la Administración susceptibles de control por vía judicial.
Pertinencia	Los demandantes presentaron argumentos de relevancia constitucional para sustentar el concepto de la vulneración en cada uno de los cargos. En términos generales, sus acusaciones no están basadas en razonamientos de orden legal, y si bien algunos planteamientos para sustentar el cargo violación del principio de progresividad y prohibición de regresividad podrían leerse como consideraciones de conveniencia, y no estrictamente de constitucionalidad, no por ello dejan de ser pertinentes para este caso específico, ya que los demandantes las emplean para sustentar su tesis sobre el carácter inidóneo e innecesario -y por ende injustificado- de la supresión de la etapa judicial del procedimiento único agrario para ciertas materias.	
Suficiencia	En la medida en que, como quedó visto, los cuatro cargos formulados son claros, cuestionan proposiciones jurídicas efectivamente contenidas en los preceptos acusados, y exponen razones de relevancia constitucional para evidenciar por qué las normas acusadas serían contrarias a la Carta, las demandas sí despiertan cuando menos una mínima duda sobre la supuesta contradicción entre tales preceptos y el texto superior.	

43. En suma, a diferencia de lo planteado por algunos de los intervinientes, los cargos de inconstitucionalidad admitidos por la magistrada sustanciadora son claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes. En consecuencia, se encuentran satisfechos los requisitos para que la Sala pueda pronunciarse de fondo, a lo que procede a continuación.

E. Delimitación del problema jurídico y estructura de la decisión

44. Para identificar correctamente los asuntos a resolver, la Sala en primer lugar precisa que no se referirá a los cargos de inconstitucionalidad formulados por algunos de los intervinientes, que desbordan aquellos que plantearon los demandantes³⁹. La jurisprudencia de esta Corporación establece que, por regla general, el examen de constitucionalidad se contrae a los cargos formulados en la demanda y que fueron admitidos para el debate, pues es con respecto a estos que los intervinientes y los invitados a participar presentan sus argumentos para defender o impugnar la constitucionalidad de la norma demandada⁴⁰.

45. La Corte también ha señalado que sólo excepcionalmente puede entrar considerar argumentos de inconstitucionalidad diferentes a los planteados por los demandantes, siempre y cuando se advierta que existe un evidente vicio de

³⁹ Como se aprecia en la Sección I-D de esta providencia, algunos de los intervinientes acusaron los preceptos demandados de vulnerar principios y normas constitucionales distintos a los invocados por los accionantes. Así, el ciudadano Harold Eduardo Sua Montaña expuso que se vulneraba también el principio de unidad de materia y el carácter temporal del PND, y el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga alegó la violación al sistema de contrapesos, al principio de seguridad jurídica y al derecho a la propiedad privada. Por otra parte, el ciudadano Manuel Enrique Cifuentes Muñoz planteó el desconocimiento del artículo 229 superior y del Acto Legislativo 3 de 2023, mientras que la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia y la Cámara Colombiana de la Construcción afirmaron que la posibilidad de que la ANT continuara la ejecución de actos administrativos suspendidos provisionalmente por autoridades judiciales comportaba una vulneración del derecho fundamental al debido proceso.

⁴⁰ Sentencias C-304 de 2021 y C-111 de 2022, reiteradas en sentencia C-262 de 2023.

constitucionalidad⁴¹. Más adelante se verá por qué en el presente caso no es viable que la Corporación haga uso de esa posibilidad excepcional.

46. Hechas estas precisiones, y teniendo en cuenta los cargos formulados por los demandantes, en principio a la Corte le corresponde resolver los siguientes problemas jurídicos:

- (i) ¿Vulneró el Congreso de la República los principios de consecutividad e identidad flexible durante el trámite legislativo del numeral 6° y del párrafo 3° del artículo 61 de la Ley 2294, debido a que habrían sido incorporados al proyecto de ley durante el segundo debate sin que la materia que regulan fuera discutida en primer debate?
- (ii) ¿Desconoció el Congreso de la República el principio de publicidad durante el trámite legislativo del numeral 6° y del párrafo 3° del artículo 61 de la Ley 2294 surtido ante la plenaria del Senado, porque los senadores no habrían conocido ni tenido la oportunidad de conocer el contenido de la proposición con la que se introdujeron tales normas al articulado durante el segundo debate?
- (iii) ¿La supresión de la fase judicial del procedimiento único agrario regulado por el Decreto Ley 902 de 2017 para los trámites de clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos, extinción judicial del dominio sobre tierras incultas y caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos, implica un retroceso injustificado en el ámbito de protección del derecho al debido proceso, violatorio del principio de progresividad y no regresividad?
- (iv) ¿Es contrario al artículo 238 de la Constitución el inciso quinto del numeral 6° del artículo 61 de la Ley 2294 al permitir a la ANT continuar con la ejecución de actos administrativos suspendidos provisionalmente por una autoridad judicial?

47. En cuanto al método a seguir, la Sala iniciará con una breve referencia a las generalidades de la ley del Plan Nacional de Desarrollo. Acto seguido, hará una descripción del contenido y alcance de las normas demandadas, con el fin de resaltar algunos aspectos que posteriormente serán de relevancia para el análisis de constitucionalidad. Luego, tras el planteamiento de estos elementos generales, se llevará a cabo el examen de los cargos por vicios de procedimiento, referidos a la posible violación de los principios de: (i) publicidad y (ii) consecutividad e identidad flexible. La Sala aclara que primero emprenderá el examen del cargo por violación del principio de publicidad, debido a que la eventual configuración de un vicio en este aspecto puede incidir en afectación de los principios de consecutividad e identidad flexible.

⁴¹ Sentencia C-284 de 2014, reiterada en sentencias C-091 de 2022, C-111 de 2022, C-262 de 2023 y C-019 de 2024.

Finalmente, se precisa que sólo en el evento de que los vicios formales no prosperen, se proseguiría con el análisis por vicios de fondo, pues de lo contrario, por sustracción de materia no habría lugar a pronunciarse sobre ellos⁴².

F. Generalidades del Plan Nacional de Desarrollo

48. El título XII de la Carta Política se encarga del régimen económico y de Hacienda Pública, el cual parte del reconocimiento del rol del Estado en la dirección de la economía mediante la intervención en una serie de actividades económicas y con el propósito de alcanzar diversas finalidades asociadas al modelo de Estado Social de Derecho. Así, la dirección de la economía y el manejo de las finanzas públicas propenderá por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de beneficios y oportunidades de desarrollo, el acceso progresivo, efectivo y pleno al conjunto de los bienes y servicios básicos, entre otras finalidades que guían la labor estatal en materia económica.

49. En los instrumentos constitucionales del régimen económico y de hacienda pública se encuentran los planes de desarrollo, estos son el Plan de Desarrollo de carácter nacional y los planes de desarrollo de las entidades territoriales. En relación con el Plan Nacional de Desarrollo, la Carta Política precisa⁴³:

- (i) El contenido, pues el artículo 339 superior señala que está integrado
 - (i) por una parte general, la cual señalará los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno; y (ii) por un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional, el cual contiene los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal⁴⁴.
- (ii) La competencia de elaboración, la cual está asignada al Gobierno nacional y el carácter participativo del proceso de elaboración de los

⁴² Así ha procedido la Corte en otros pronunciamientos. Al respecto, ver, por ejemplo, sentencias C-665 de 2006, C-507 de 2008, C-097 de 2019, C-133 de 2021 y C-075 de 2022.

⁴³ Constitución Política, artículos 339 a 343.

⁴⁴ Con fundamento en los elementos constitucionales sobre Plan Nacional de Desarrollo e inversiones públicas, la sentencia C-063 de 2021 precisó que se pueden identificar tres partes predefinidas. La primera, la parte general. La segunda, el plan nacional de inversiones. La tercera, los mecanismos instrumentales idóneos o apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales, con la especificación de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento o ejecución de los mismos. Adicionalmente, sobre el tipo de medidas que son propias de Plan Nacional de Desarrollo, en los componentes descritos, la sentencia en mención agregó que: “el contenido del Plan Nacional de Desarrollo, el cual incluye el Plan Nacional de Inversiones que debe ser expedido en una ley especial que además debe contener la especificación de las medidas y demás mecanismos instrumentales idóneos y necesarias para su ejecución o cumplimiento, está prefigurado o predefinido por la Constitución Política y por la Ley Orgánica de Planeación, por lo que no puede contener cualquier otro tipo de temas, materias o medidas que por mandato constitucional deben estar contenidos en otra clase de instrumentos normativos tales como leyes estatutarias, orgánicas, de facultades extraordinarias, de autorizaciones, marco o generales, aprobatorias de tratados públicos, las de presupuesto y las ordinarias, ni convertirse en un vehículo de escape para resolver cualquier conflicto o déficit normativo identificado en el ordenamiento jurídico por el Gobierno o el Congreso en el inicio de su período constitucional.”

- planes de desarrollo.
- (iii) La estructura orgánica de discusión. De un lado, la composición del Consejo Nacional de Planeación como órgano consultivo y foro de discusión y, de otro, la participación en el proceso de elaboración de las autoridades de planeación⁴⁵, el Consejo Superior de la Judicatura y las entidades territoriales.
 - (iv) La remisión a la ley orgánica para la regulación de la participación en la elaboración, aprobación y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.
 - (v) La función del Congreso de aprobar el plan a través de una ley de la República. Según el artículo 341 superior, el Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes, razón por la que sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores.
 - (vi) La competencia del Congreso para modificar el Plan de Inversiones, previa autorización escrita del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, siempre que se conserve el equilibrio financiero⁴⁶;
 - (vii) Si el Congreso no aprueba el Plan de Inversiones Públicas en un término de tres meses, el Gobierno puede ponerlo en vigencia a través de un decreto con fuerza de ley⁴⁷.
 - (viii) En las leyes anuales de presupuesto se pueden aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan.

50. Adicionalmente, en relación con el trámite legislativo para la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo deben tenerse en cuenta las siguientes reglas que han sido ampliamente reiteradas por parte de esta corporación y que se derivan de los artículos 341 y 342 de la Carta Política, la Ley 5 de 1992 y la Ley orgánica del Plan Nacional de Desarrollo⁴⁸: (i) la iniciativa en esta materia es del Gobierno nacional; (ii) el Gobierno nacional presentará a consideración del Congreso el Plan Nacional de Desarrollo dentro de los 6 meses siguientes al inicio del período presidencial respectivo⁴⁹; (iii) el primer debate se adelantará en las comisiones económicas de ambas cámaras en sesión conjunta⁵⁰; (iv) el segundo debate se adelantará en la plenaria de cada Cámara⁵¹.

51. Las reglas identificadas, examinadas en conjunto, revelan unas particularidades del trámite legislativo de aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas, caracterizado por la iniciativa gubernamental exclusiva, un menor espacio, tiempo de discusión e incidencia del Congreso de la República por el trámite conjunto en las comisiones económicas, el término restringido para la aprobación de la ley y los límites a

⁴⁵ El artículo 8 de la Ley 152 de 1994 identifica las autoridades nacionales de planeación.

⁴⁶ Artículo 341 de la Constitución.

⁴⁷ Artículo 341 de la Constitución.

⁴⁸ La presentación de las reglas descritas en ese orden se efectuó recientemente en la sentencia C-537 de 2023.

⁴⁹ Artículo 341 de la Constitución.

⁵⁰ Artículo 341 de la Constitución. Adicionalmente, el artículo 20 de la Ley 152 de 1994 precisa que: “El proyecto del Plan Nacional de Desarrollo será presentado ante el Congreso de la República y se le dará primer debate en las comisiones de asuntos económicos de ambas Cámaras en sesión conjunta, en un término improrrogable de cuarenta y cinco días.”

⁵¹ Artículo 341 de la Constitución. El artículo 21 de la Ley 152 de 1994 establece que: “[C]on base en el informe rendido en el primer debate, cada una de las Cámaras en sesión plenaria discutirá y decidirá sobre el proyecto presentado en un término improrrogable de cuarenta y cinco días.”

las posibilidades de modificación de las disposiciones por parte de los congresistas. Todo ello sumado al papel preponderante de plan nacional de inversiones frente a otras leyes. Estas características, como se explicará más adelante en la reconstrucción de los estándares de juzgamiento del trámite legislativo, inciden en la intensidad del escrutinio sobre algunas de las garantías mínimas que han de ser observadas para la adopción de una decisión democrática por parte Congreso de la República.

52. En síntesis, el Plan Nacional de Desarrollo constituye un instrumento central desde la perspectiva de planeación estatal. La relevancia de esta herramienta para la definición de la estrategia y los objetivos de la acción estatal sustenta una serie de reglas de naturaleza constitucional y orgánica sobre las fases de elaboración, aprobación y ejecución, las cuales inciden en el control de constitucionalidad por parte de esta Corporación, particularmente se traduce en el mayor rigor del examen del trámite legislativo en algunos aspectos como el principio de publicidad, tal y como se explicará más adelante.

G. Contenido y alcance de las normas demandadas

Estructura general del Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026

53. En virtud de lo previsto en los artículos 339 y 341 de la Constitución y de la Ley Orgánica 152 de 1994⁵², mediante la Ley 2294 el Congreso de la República expidió el PND presentado por el Gobierno nacional elegido para el cuatrienio 2022 – 2026⁵³, denominado “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Este instrumento de planeación, que “constituye la concreción legislativa del programa de gobierno propuesto por el primer mandatario”⁵⁴, se compone de cuatro títulos referidos a las siguientes materias: (i) la parte general del PND⁵⁵; (ii) el plan de inversiones y presupuestos⁵⁶, (iii) los mecanismos de ejecución y (iv) otras disposiciones.

54. En su parte general (Título I de la Ley), el PND se fija como objetivo sentar las bases para que el país sea líder en la protección de la vida a partir de un nuevo contrato social que permita la superación de las injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio en la relación con el medio ambiente; la transformación productiva basada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza, y la paz total⁵⁷. Para materializar este objetivo, el PND plantea cinco ejes de transformación y cuatro ejes con asuntos transversales a todo el Plan:

⁵² “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”.

⁵³ El PND es un documento en el que el presidente de la República entrante y su equipo de gobierno definen los objetivos socioeconómicos que se proponen alcanzar durante su mandato, así como las acciones y estrategias que pretenden llevar a cabo para tal efecto. Al respecto, ver sentencias C-032 de 1996, C-394 de 2012, C-105 de 2016, C-229 de 2019, C-415 de 2020, C-427 de 2020, entre otras.

⁵⁴ Sentencia C-539 de 2008, reiterada en sentencias C-620 de 2016 y C-427 de 2020.

⁵⁵ Según el artículo 339 de la Constitución, la parte general del PND debe contener: (i) los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo; (ii) las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo; y (iii) las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental a ser adoptadas por el Gobierno.

⁵⁶ El artículo 339 de la Carta establece que el acápite sobre el plan de inversiones públicas del PND debe especificar los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional, así como los recursos financieros requeridos para ejecutarlos con sostenibilidad fiscal.

⁵⁷ Ley 2294, artículo 1°.

Tabla 6 – Ejes temáticos del PND

Ejes de transformación ⁵⁸	Ejes transversales ⁵⁹
(i) Ordenamiento del territorio alrededor del agua	(i) Paz total
(ii) Seguridad humana y justicia social	(ii) Actores diferenciales para el cambio
(iii) Derecho humano a la alimentación	(iii) Estabilidad macroeconómica
(iv) Transformación productiva, internacionalización y acción climática	(iv) Política exterior con enfoque de género
(v) Convergencia regional.	

55. El Título II de la Ley se ocupa del Plan de Inversiones y Presupuestos Plurianuales del PND, así como de sus fuentes de financiación. Su contenido no es relevante para el análisis de los asuntos bajo examen.

56. El Título III de la Ley establece los mecanismos de ejecución del PND, cuya justificación se encuentra contenida en el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’” que hace parte integral de la Ley 2294⁶⁰. En su mayor parte, tales mecanismos se encuentran clasificados de conformidad con los mencionados ejes temáticos, así:

Tabla 7 – Mecanismos de ejecución del PND

Capítulo	Contenido
Capítulo I - Proyectos, políticas y programas para la construcción de la paz	
Capítulo II - Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental	Sección I - Justicia Ambiental y Gobernanza inclusiva
	Sección II - El agua y las personas, en el centro del ordenamiento territorial
	Sección III - Coordinación de los instrumentos de planificación de territorios vitales
	Sección IV - Capacidades de los gobiernos locales y las comunidades para la toma de decisiones de ordenamiento y planificación territorial
	Sección V - Consolidación del catastro multipropósito y tránsito hacia el Sistema de Administración del Territorio
	Sección VI - Tenencia en las zonas rural, urbana y suburbana formalizada, adjudicada y regularizada
Capítulo III - Seguridad humana y justicia social	Sección I - Hacia un sistema de protección social con cobertura universal de riesgos. Cuidado como pilar del bienestar
	Sección II - Inclusión productiva con trabajo decente y apoyo a la inserción productiva
	Sección III - Garantía de derechos como fundamento de la dignidad humana y condiciones para el bienestar
	Sección IV - Protección de la vida y control institucional de los territorios para la construcción de una sociedad segura y sin violencias
Capítulo IV - Derecho humano a la alimentación	
Capítulo V - Transformación productiva, internacionalización y acción climática	Sección I - Transición energética segura, confiable y eficiente para alcanzar carbono neutralidad y consolidar territorios resilientes al clima
	Sección II - Economía productiva a través de la reindustrialización y la bioeconomía

⁵⁸ Ibidem, artículo 3°.
⁵⁹ Ibidem, artículo. 4°.
⁶⁰ Ley 2294, artículo 2°.

Capítulo	Contenido
	Sección III - Gobernanza inclusiva y financiamiento del desarrollo como mecanismo habilitante para una economía productiva
Capítulo VI - Convergencia regional	Sección I - Construcción e implementación de modelos de desarrollo supramunicipales para el fortalecimiento de vínculos urbano rurales y la integración de los territorios
	Sección II - Territorios más humanos: hábitat integral
	Sección III - Reestructuración y desarrollo de sistemas nacionales regionales de productividad, competitividad e innovación
	Sección IV - Fortalecimiento institucional como motor de cambio para recuperar la confianza de la ciudadanía y para el fortalecimiento del vínculo Estado ciudadanía
Capítulo VII - Estabilidad macroeconómica	
Capítulo VIII - Actores diferenciales para el cambio	Sección I - Las mujeres, potencia del cambio
	Sección II - Niñas, niños y adolescentes amados, protegidos e impulsados en sus proyectos de vida con propósito
	Sección III - Grupos y comunidades étnicas

57. Por último, el Título IV de la Ley contiene disposiciones varias acerca del reconocimiento, apoyo y fortalecimiento de las territorialidades campesinas, los mecanismos de verificación del cumplimiento del PND, la sujeción al Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Sistema General de Participaciones, los programas sociales de Familias y Jóvenes en Acción, el Hospital San Juan de Dios, los caminos vecinales, el Grupo Bicentenario, el método y sistema para la determinación de las tarifas en cabeza del ICA; la Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano, y las vigencias y derogatorias de la Ley.

Materias reguladas por el numeral 6° y el párrafo 3° del artículo 61 de la Ley 2294

58. Las normas aquí demandadas están insertas en el artículo 61 de la Ley 2294, que se ubica específicamente en la Sección VI (tenencia en las zonas rural, urbana y suburbana formalizada, adjudicada y regularizada) del Capítulo II (ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental) del Título III sobre los mecanismos de ejecución del PND. El citado artículo se desagrega en seis numerales que establecen distintas medidas susceptibles de llevarse a cabo en el marco del procedimiento de compra de tierras por oferta voluntaria para ser destinadas al fondo de tierras a cargo de la ANT. La Sala hará énfasis en el numeral 6 y en el párrafo 3° que se relaciona directamente con dicho numeral, por cuanto corresponden a las normas que los demandantes cuestionan.

59. Esta norma modifica la estructura del **procedimiento único de ordenamiento social de la propiedad rural** regulado por el Título VI del Decreto Ley 902 de 2017 (Decreto Ley 902)⁶¹, cuando se trate de alguna de las

⁶¹ El Acto Legislativo 1 de 2016 confirió al presidente de la República facultades para expedir decretos con fuerza de ley que facilitaran y aseguraran la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante AFP). En ejercicio de esta facultad, el presidente expidió el Decreto Ley 902 de 2017, “[p]or 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”.

siguientes materias de que trata la Ley 160 de 1994: (i) clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos; (ii) extinción judicial del dominio sobre tierras incultas; y (iii) caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos.

60. Antes de la vigencia del numeral 6 demandado, el procedimiento único para el trámite de tales asuntos se componía de una fase administrativa a cargo de la ANT, seguida de una judicial. En esta última se debía adoptar, por un juez, la decisión de fondo correspondiente.

61. Al efectuar la revisión de constitucionalidad de este procedimiento, esta Corporación declaró la inexequibilidad del artículo 78 original del Decreto Ley que establecía que la fase judicial del procedimiento único sería conocida por “las autoridades judiciales que se determinen o creen para cumplir con los objetivos de la política de ordenamiento social de la propiedad rural”. La Corte consideró que esa norma vulneraba el derecho de acceso material a la justicia debido a que la posibilidad de agotar esta etapa del procedimiento quedaba supeditada a la existencia de una norma futura que definiera los jueces llamados a conocer de tales asuntos. En consecuencia, la Corte señaló que:

“el juez natural para el control de los actos administrativos que se produzcan en aplicación del Procedimiento único en fase administrativa es, necesariamente, la jurisdicción contencioso administrativa. Los demás procesos deberán adelantarse ante el juez que corresponda según su materia”⁶².

62. El numeral 6 del artículo 61 de la Ley 2294 (i) elimina la mencionada fase judicial del trámite; (ii) atribuye a la ANT competencia para proferir la decisión de fondo sobre la materia; (iii) dispone que esta puede ser demandada por los particulares que consideren tener derechos reales sobre el bien en cuestión a través de la acción de nulidad agraria dentro de los tres años siguientes a la inscripción del acto administrativo en el folio de matrícula inmobiliaria; y (iv) cuando dicho acto sea suspendido provisionalmente por autoridad judicial, autoriza a la ANT para continuar con la disposición del bien siempre y cuando constituya una garantía para asegurar el cumplimiento de eventuales órdenes judiciales a favor de los demandantes. Adicionalmente, (v) el numeral 6 prevé unas reglas especiales para los procedimientos en curso que ya habían pasado la etapa judicial para el momento en que dicha norma entró en vigor.

63. La Sala reitera que esta modificación sólo aplica para el trámite de asuntos indicados en el fundamento 58 de esta providencia, ya que las demás materias señaladas en el artículo 58 del Decreto Ley 902⁶³ continúan

⁶² Sentencia C-073 de 2018.

⁶³ Aparte de las materias señaladas en sus numerales 4, 5 y 7, el artículo 58 del Decreto Ley 902 señala que a través del procedimiento único se tramitan los siguientes asuntos: (i) asignación y reconocimiento de derechos de propiedad sobre predios administrados o de la Agencia Nacional de Tierras -numeral 1°-; (ii) asignación de recursos subsidiados o mediante crédito para la adquisición de predios rurales o como medida compensatoria -numeral 2°-; (iii) formalización de predios privados -numeral 3°-; (iv) expropiación judicial de predios rurales de que trata la Ley 160 de 1994 -numeral 6°-; (v) acción de resolución de controversias sobre la adjudicación de que trata el presente decreto ley -numeral 8°-; (vi) acción de nulidad agraria de que trata el Decreto Ley 902-numeral 9°-; y (vii) los asuntos que fueren objeto de acumulación procesal conforme al artículo 56 del Decreto Ley 902 [procesos administrativos o judiciales en los que se discuta la propiedad, posesión, uso y/o goce sobre predios rurales] -numeral 10°-.

tramitándose bajo las reglas generales del procedimiento único contenidas en el Título VI de dicha normatividad.

64. Por su parte, el párrafo 3 del artículo 61, también cuestionado, deroga algunos preceptos del Decreto Ley 902, que son consecuencia de la modificación introducida por el numeral 6 ya descrito:

Tabla 8 – Normas derogadas por el párrafo 3° del artículo 61 de la Ley 2294 (aplica únicamente para los numerales 4, 5 y 7 del artículo 58 del Decreto Ley 902)

Norma derogada	Contenido
Artículo 39 inciso segundo	Legitimación de los terceros con interés que no comparecieron al procedimiento único para interponer acción de nulidad agraria contra los actos administrativos definitivos expedidos por la ANT.
Artículo 60 numeral 2	Fase judicial del procedimiento único en zonas focalizadas ⁶⁴ .
Artículo 61 inciso segundo	Fase judicial obligatoria del procedimiento único en zonas no focalizadas, con independencia de que se hubieren presentado oposiciones durante el trámite administrativo, a menos que exista acuerdo o conciliación entre las partes.
Artículo 75	Acto administrativo de cierre y presentación de demanda ante el juez competente.
Artículo 76 inciso 3	Improcedencia de recursos y acciones de nulidad contra los actos administrativos proferidos en cumplimiento del artículo 75 del Decreto Ley 902 “teniendo en cuenta la decisión de fondo será tomada en sede judicial.”
Nota 1: el párrafo 3° del artículo 61 establece que la derogatoria aplica únicamente para los asuntos previstos en los numerales 4, 5 y 7 del artículo 58 del Decreto Ley 902.	
Nota 2: el párrafo 3° del artículo 61 también dispone la derogatoria de “las demás normas procedimentales que contradigan” el contenido del numeral 6 del mismo artículo.	

65. En suma, las normas cuestionadas hacen parte del conjunto de mecanismos de ejecución del PND, y modifican la estructura del procedimiento único regulado por el Decreto Ley 902 para los asuntos señalados en los numerales 4, 5 y 7 del artículo 58 de dicha norma, en cuanto (i) suprimen la fase judicial del trámite; (ii) atribuyen a la ANT la competencia para decidir de fondo sobre tales asuntos; (iii) permiten a las partes afectadas la posibilidad de controvertir el acto administrativo a través de la acción de nulidad agraria; y (iv) autorizan a la ANT para que, en el evento de que dicho acto sea objeto de suspensión provisional por orden de autoridad judicial, continúe con la disposición del bien siempre y cuando constituya una garantía para asegurar el cumplimiento de eventuales órdenes judiciales que favorezcan a los demandantes.

66. La Corte no pasa por alto que las normas demandadas modificaron disposiciones que están íntimamente ligadas a la implementación del Acuerdo Final de Paz⁶⁵. En efecto, el Acto Legislativo 1 de 2016 confirió al presidente

⁶⁴ En sentencia C-073 de 2018, la Corte señaló que la focalización de tierras es uno de los pilares de la Reforma Rural Integral, que consiste en cambiar un modelo de demanda de tierra por un sistema de oferta en el que el Estado no solo identifica predios baldíos y fiscales sino que, con participación activa de la comunidad, interviene de forma integral para adelantar proyectos sostenibles que generen desarrollo. “[N]o se trata simplemente de adjudicar tierras, sino de acompañar integralmente a los beneficiarios, para garantizar el goce efectivo de sus derechos y evitar que las tierras adjudicadas terminen en manos de grandes latifundistas”.

⁶⁵ Ibidem.

de la República facultades para expedir decretos con fuerza de ley que facilitaran y aseguraran la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante AFP). En ejercicio de esta facultad, el presidente expidió el Decreto Ley 902 de 2017, “[p]or 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”. El numeral 6 y el párrafo 3 del artículo 61 de la Ley 2294 modifican y derogan, respectivamente, algunas de las disposiciones del citado Decreto Ley 902.

67. El contenido del Decreto Ley 902 no solo recoge los resultados del proceso político, social y democrático que resultó en dicho Acuerdo Final, sino que además fue sometido a consulta previa con las comunidades y a control previo e integral de constitucionalidad por parte de esta Corporación⁶⁶, por tratarse una norma especial expedida por el presidente de la República al amparo del Acto Legislativo 1 de 2016. Esto, desde luego, no impide que el legislador pueda reformar estas disposiciones en el ámbito de sus competencias, pero sí justifica una mayor cautela en el control de constitucionalidad que de las normas que las modifican o derogan, habida cuenta de la importancia que tales disposiciones revisten como herramientas para lograr la verdadera terminación del conflicto armado interno y la consolidación de la convivencia pacífica en el país⁶⁷.

H. Examen del cargo por violación del principio de publicidad

68. La jurisprudencia constitucional ha señalado que “las proposiciones son el instrumento a través del cual los participantes en el debate legislativo pueden formular alternativas de regulación sobre los proyectos de ley o actos legislativos objeto de discusión”⁶⁸. Una vez presentadas, es obligación de la mesa directiva del órgano legislativo respectivo someterlas a debate⁶⁹, previa garantía del principio de publicidad. Este principio exige que el contenido de la proposición sea conocido por los congresistas, o que estos al menos contaron con la posibilidad real de conocerlo.

Los parámetros constitucionales sobre la publicidad de las proposiciones. Reiteración de jurisprudencia⁷⁰

69. El principio de publicidad que rige el trámite legislativo tiene importantes finalidades en el proceso de formación de la ley⁷¹. Así, la jurisprudencia⁷² ha

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ La Corte ha reconocido que la importancia de la materia regulada puede justificar un examen más riguroso del trámite legislativo. Así, por ejemplo, la verificación sobre el cumplimiento del principio de publicidad se puede tornar más o menos estricto según el contenido de la norma examinada y los valores, principios y derechos constitucionales involucrados. Al respecto, ver sentencias como la C-481 de 2019, C-415 de 2020, C-314 de 2022.

⁶⁸ Sentencia C-408 de 2007.

⁶⁹ Ley 5ª de 1992, artículo 4º.

⁷⁰ Consideraciones parcialmente retomadas de la sentencia C-134 de 2023.

⁷¹ El principio de publicidad se deriva del artículo 157 de la Constitución que establece un acto de publicidad inicial del proyecto de ley como requisito esencial en el proceso de formación de las leyes. Por su parte, el artículo 144, “[l]as sesiones de las Cámaras y de sus Comisiones permanentes serán públicas (...) conforme a su reglamento”.

⁷² Sentencias C-481 de 2019, C-415 de 2020.

señalado que: (i) es una garantía de transparencia para el ejercicio deliberativo del Congreso; (ii) posibilita el debate democrático; (iii) brinda las condiciones necesarias para que la ciudadanía pueda conocer el proceso de formación de las leyes; y (iv) contribuye con el ejercicio del control político de los ciudadanos sobre sus representantes. En otros términos, el principio de publicidad es central al procedimiento de formación de las leyes, pues el desconocimiento del objeto del debate, ya sea del proyecto de ley o de las proposiciones, imposibilita la deliberación y la decisión. Como esta Corte lo ha precisado: “no puede existir debate en los términos del Reglamento del Congreso si los congresistas no conocen de manera previa el contenido integral de los proyectos o proposiciones”⁷³.

70. Al analizar la publicidad la Corte tiene en cuenta otros principios como el de la instrumentalidad de las formas, la celeridad del procedimiento, la regla de las mayorías y la representación de las minorías. Así mismo, la jurisprudencia ha señalado que el rigor del control de este requisito varía de acuerdo con la materia examinada. Así, por ejemplo, si se trata de disposiciones tributarias la verificación del cumplimiento del principio de publicidad es más estricta en atención al principio de legalidad en materia impositiva⁷⁴. Por su parte, en razón de las especificidades del trámite de aprobación de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo desarrolladas en los fundamentos jurídicos 49 a 52⁷⁵, la Corte ha indicado que el principio de publicidad debe observarse con mayor cuidado, pero sin que ello implique que el juicio sobre su cumplimiento sea igual de estricto al de las normas tributarias⁷⁶.

71. Como esta Corporación también lo ha indicado, el principio de publicidad se concreta en una serie de reglas definidas a lo largo del proceso de formación de las leyes. Así, en lo que respecta a la publicidad de las proposiciones, la Ley 5 de 1992 establece que estas deben: (i) constar en las actas de las sesiones⁷⁷, y (ii) ser leídas antes de abrirse el debate sobre ellas⁷⁸. Adicionalmente, al momento de votarse deben leerse nuevamente⁷⁹. Sumado a lo anterior, La Ley 5 de 1992 indica que es un deber del Secretario General de cada cámara “[d]ar lectura a los proyectos, proposiciones y demás documentos y mensajes que deban ser leídos en sesión plenaria”⁸⁰. Por tratarse de reglas para la formación de las leyes, su desconocimiento constituye irregularidades en el procedimiento⁸¹.

72. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que “no toda vulneración de una regla sobre la formación de las leyes, contenida en la Constitución o en el respectivo Reglamento del Congreso, acarrea ineluctablemente la invalidez de la ley”⁸². Esto es así porque las reglas

⁷³ Sentencia C-481 de 2019.

⁷⁴ Sentencia C-481 de 2019.

⁷⁵ En particular, al considerar: (i) la iniciativa gubernamental exclusiva; (ii) el término restringido para la aprobación de la ley; (iii) los límites a las posibilidades de modificación de sus disposiciones por los congresistas; y (iv) la prelación del plan nacional de inversiones.

⁷⁶ Sentencia C-415 de 2020.

⁷⁷ Artículo 35 de la Ley 5 de 1992.

⁷⁸ Artículos 115 y 125 de la Ley 5 de 1992.

⁷⁹ Artículos 115 y 125 de la Ley 5 de 1992.

⁸⁰ Artículo 47 numeral 3 de la Ley 5 de 1992.

⁸¹ Sentencia C-134 de 2023.

⁸² Sentencia C-737 de 2001.

procedimentales sobre la formación de las leyes son instrumentos para la realización de ciertos principios constitucionales. De manera que, la sola verificación del incumplimiento de la parte instrumental de las normas sobre procedimiento no configura un vicio que afecte la validez de la norma, sino que debe constatarse la transgresión de los fines constitucionales que estas persiguen⁸³.

73. En consecuencia, para concluir que una infracción de estas normas de procedimiento legislativo genera un vicio de inconstitucionalidad, es necesario determinar: (i) si se vulneraron principios constitucionales relevantes para la formación de las leyes, en especial los principios de mayorías, de respeto al pluralismo (derecho a la participación de las mayorías y las minorías) o de publicidad;⁸⁴ (ii) si se afectó el proceso de formación de la voluntad democrática; o (iii) si se desconoció el contenido básico del diseño constitucional (por ejemplo, la soberanía popular, la separación de poderes, el sistema presidencial, el bicameralismo, la supremacía constitucional, entre otros)⁸⁵.

74. La perspectiva descrita aplicada a las reglas de publicidad de las proposiciones ha llevado a esta corporación a establecer que si se incumplen las reglas sobre lectura de las proposiciones se incurre en una irregularidad, pero esta no necesariamente vicia el procedimiento. Así, en línea con lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha descartado vicios del procedimiento cuando se omite la lectura de proposiciones, pero se asegura que los congresistas las conozcan con antelación por otros medios. En la sentencia C-415 de 2020, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de la Ley 195 de 2019 acusada de haber sido aprobada con violación del principio de publicidad porque, según el demandante, la plenaria del Senado acogió el texto adoptado por la plenaria de la Cámara pese a que no había sido publicado en la Gaceta del Congreso, y a que la publicación del proyecto en la página web del Senado tuvo lugar en el transcurso de su aprobación. La Corte desestimó el cargo tras constatar que el mecanismo de publicación alternativa a través de la página web de la entidad sí había permitido que los senadores pudieran tener conocimiento sobre el texto aprobado por la Cámara, antes de votar la proposición de acoger dicho articulado. En ese contexto, esta Corporación reiteró su jurisprudencia acerca de la validez de los mecanismos alternativos de publicidad en el trámite legislativo. Expresamente, la Sala Plena señaló:

“Ahora bien, como se observó en la sentencia inicialmente reseñada (C-481 de 2019), ‘el recurso a los medios legales ordinarios de publicidad permite suponer el cumplimiento del deber de informarse para emitir el voto de manera informada y consciente, pero la publicación en medios alternativos de publicidad solo indicaría

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ Sentencias C-084 de 2018 y C-481 de 2019.

⁸⁵ Sentencia C-737 de 2001. En esa decisión, al articular su jurisprudencia sobre la instrumentalidad de las formas, la Corte señaló que las normas procedimentales sobre formación de las leyes no solo persiguen darle forma a un Estado democrático, sino hacerlo en el marco de un diseño constitucional básico: “la Carta no sólo señala que Colombia es un Estado democrático, fundado en la soberanía popular (CP arts 1º y 3º), sino que además consagra un cierto diseño institucional, pues establece una forma de gobierno presidencial, con separación entre las ramas de poder, y en donde el órgano legislativo está organizado bicameralmente (CP arts 113, 114 y 115). La regulación del proceso de formación de las leyes, que es una de las funciones esenciales del Estado, y en particular del Congreso, pretende precisamente potenciar el principio democrático y preservar el contenido esencial del régimen institucional diseñado por el Constituyente”.

conocimiento si, lógicamente, se demuestra que existe claridad respecto de cuál es la fuente de la información y en qué condiciones se podría acceder a la misma. Aceptar lo contrario, no obstante el principio de instrumentalidad de las formas, conllevaría a vaciar de contenido el principio de publicidad como presupuesto del debate y del voto informado por parte de los congresistas; así como con el hecho de permitir que la ciudadanía pueda ejercer una adecuada vigilancia y control sobre sus representantes’.

“Tratándose de las proposiciones (particularmente, el art. 125⁸⁶, Ley 5ª de 1992), agregó esta decisión que su comunicación resulta válida a la luz del principio de instrumentalidad de las formas, siempre que se garantice ‘la adecuada formación de la voluntad democrática, es decir, que vaya dirigida a que ‘los congresistas puedan conocer, con la debida antelación y de manera suficiente, el contenido de las modificaciones propuestas’. De acuerdo con lo anterior, se admiten varias modalidades de comunicación de las proposiciones, bajo un criterio de flexibilidad sobre el debate parlamentario’. De esta manera, en la C-481 de 2019 se identificaron algunos mecanismos de publicidad que la Corte ha encontrado válidos:

“(i) **publicación en la Gaceta del Congreso** (aunque ello no sea exigido por la Constitución o la ley). Con todo, la manera cómo funciona el Congreso y la forma como se surten los debates vinculados al ejercicio de la actividad legislativa, suponen la imposibilidad práctica que toda información relacionada con el proceso de adopción de una ley, sea objeto de publicación en el medio oficial dispuesto para el efecto, este es el caso de las proposiciones. En este sentido, una proposición debe presentarse y ser puesta a consideración a la apertura de la discusión (art. 115 del Reglamento del Congreso). Por lo cual, la jurisprudencia ha admitido que (ii) se debe **dar lectura oral antes de su debate y votación** (art. 125 del mencionado Reglamento). Sin embargo, nada impide que las proposiciones puedan ser objeto de: (iii) **distribución de copias** a cada parlamentario con antelación a la discusión y votación, con el fin de que puedan ser leídas y conocidas por los congresistas. Incluso, dando aplicación al principio de instrumentalidad de las formas, se ha permitido que se dé (iv) **explicación oral** del contenido particular y concreto, con tal ‘grado de especificidad que permita a los congresistas conocer adecuada, previa y suficientemente la proposición normativa objeto de discusión y aprobación’⁸⁷. Por otra parte, **la expresión de opiniones** sobre las modificaciones propuestas puede derivar en la inferencia de que hubo información suficiente’.

“Además, la providencia que se acopia trajo a colación la sentencia C-131 de 2009 sobre el alcance de las **explicaciones orales**, para señalar que las proposiciones pueden ser consideradas legítimamente publicitadas cuandoquiera que su contenido particular y concreto es explicado, pero “a condición de que tenga un grado tal [de] especificidad que permita a los congresistas conocer adecuada, previa y suficientemente la proposición normativa objeto de discusión y aprobación”⁸⁸. Este Tribunal consideró que, en todo caso, **“dicha especificidad y suficiencia deben ser analizadas en cada caso concreto, en función de la naturaleza de la norma de que se trate y de los elementos centrales que la componen**, para efectos de determinar si las explicaciones carecerían o no del detalle necesario para ilustrar a los congresistas al momento de su discusión y votación”⁸⁹.

“A partir de lo anterior, se concluyó por este Tribunal (C-481 de 2019) que: “(i) la lectura prescrita por el reglamento puede ser individual o pública y colectiva⁹⁰; (ii) esas reglas permiten deducir un grado aceptable de conocimiento de la proposición, aun dentro de la flexibilidad e informalidad, ‘el cual no se da con otro tipo de información, referencia o comentario’⁹¹; y (iii) ‘no basta que se informe que existen

⁸⁶ “Lectura de la proposición. Cerrada la discusión se dará lectura nuevamente a la proposición que haya de votarse”.

⁸⁷ Sentencia C-131 de 2009.

⁸⁸ Sentencia C-537 de 2012.

⁸⁹ Sentencia C-481 de 2019.

⁹⁰ Sentencia C-760 de 2001.

⁹¹ Ibidem.

unas propuestas de enmienda, sino que el conocimiento sobre las mismas debe además recaer sobre las particularidades que ellas presentan, es decir, sobre su diferencia específica, la cual está dada por las variaciones del texto que se contemplan, y por la explicación del alcance de tales variaciones”.

75. A estos medios de publicidad puede adicionarse, circunstancialmente, la publicación de las proposiciones en otros medios o plataformas aptas para ese fin, como, por ejemplo, la página web de la cámara respectiva. No obstante, para que cumpla el fin de publicidad no basta con que la información relativa a las proposiciones esté simplemente “disponible” para consulta en dicho portal, sino que se requiere que los congresistas conozcan esa información. En la sentencia C-481 de 2019, el contenido de las proposiciones aprobadas se encontraba publicado en una página web del Congreso de la República, pero la Corte indicó que este no era un instrumento suficiente de publicidad, pues no se había anunciado o referenciado con claridad que esa iba ser la forma de publicidad en ese proceso. En consecuencia, para utilizar medios de publicidad alternativos debe asegurarse que se trate de mecanismos “distribuidos, anunciados o referenciados” debidamente; vale decir, se debe demostrar que existía “claridad respecto de cuál es la fuente de la información y en qué condiciones se podría acceder a la misma”, lo cual no ocurría en el caso examinado en la sentencia C-481 de 2019.⁹²

76. Así, en relación con la publicidad de las proposiciones se pueden derivar las siguientes subreglas:

- (i) La lectura de las proposiciones constituye el mecanismo de publicidad definido en la Ley 5 de 1992, el cual, considera el legislador, es la mejor vía para conocer el objeto del debate y la decisión, en la medida en que permite conocer el objeto sobre el que recaerá la discusión y decisión correspondiente.
- (ii) Cuando se omite la lectura de proposiciones, la publicidad se puede lograr por otros medios, esto es, a través de mecanismos alternativos que aseguren el conocimiento del alcance de las proposiciones. Estos mecanismos pueden incluir aquéllos también previstos en la ley para cumplir con el principio de publicidad frente a otros actos, como la publicación en la gaceta del Congreso, la distribución de copias o la explicación oral, “con tal grado de especificidad que permita a los congresistas conocer adecuada, previa y suficientemente la proposición normativa objeto de discusión y aprobación”⁹³.
- (iii) Cuando se omite la lectura de proposiciones, la publicidad también se puede lograr a través de los denominados “medios alternativos”, entre los que se ha reconocido en materia de proposiciones la publicación en la página web y la consulta en la secretaría de la célula legislativa correspondiente.

⁹² Sentencia C-481 de 2019: “Si bien se acepta que existan medios sucedáneos de publicidad en el trámite de las leyes, tal posibilidad únicamente satisface el principio de publicidad si se demuestra que los destinatarios de la información han sido previamente advertidos o enterados de que no se acude al medio ordinario de publicidad, sino que, se recurre a otro mecanismo y se indica claramente dónde y en qué condiciones se puede acceder a la información.” En ese caso, la Corte concluyó que “no se anunció que la información estuviera publicada en la página web del Senado, por lo que la misma no fue accesible para asegurar el conocimiento de los representantes de la Cámara”.

⁹³ Sentencia C-481 de 2019.

- (iv) Cuando se acude a mecanismos diferentes al previsto por la Ley 5 de 1992, esto es, diferentes a la lectura de las proposiciones, es indispensable establecer, de un lado, que el medio de publicidad y las condiciones de acceso fueron claras para los congresistas y, de otro, que el medio aseguró el conocimiento completo, suficiente, veraz y preciso del contenido de la proposición.
- (v) En casos en los que no se acredite la publicidad de las proposiciones a través de su lectura en los momentos definidos en el reglamento del Congreso ni mediante otros medios con las condiciones definidas en la regla anterior, la expresión de opiniones sobre las modificaciones en el debate puede evidenciar el conocimiento de las proposiciones. En consecuencia, también se puede tener por descartado el vicio del trámite si del debate es posible inferir que los parlamentarios conocían el texto⁹⁴, claro está, dependiendo de las circunstancias específicas del caso concreto.

77. Así las cosas, en relación con las proposiciones, existe un mecanismo principal y ordinario de publicidad definido en el reglamento del Congreso que corresponde a la lectura de las proposiciones. Sin embargo, en atención a la dinámica del trabajo legislativo, al carácter instrumental de las reglas de formación de las leyes y los principios que rigen el proceso de formación de la ley, la jurisprudencia ha determinado que el aspecto central sobre el cumplimiento del principio publicidad de las proposiciones es establecer la posibilidad efectiva que tuvieron los congresistas de conocer de manera suficiente, veraz y precisa el contenido de las proposiciones, que no es otra cosa que el objeto del debate. De ahí que, se hayan descartado los vicios del trámite cuando a pesar de que no se dio lectura a las proposiciones se acreditó su publicidad a través de medios alternativos o es posible inferir del debate el conocimiento efectivo de las mismas.

78. Con base en esos criterios y parámetros de análisis de la publicidad de las proposiciones, pasa la Sala a examinar el trámite adelantado en la plenaria del Senado en relación con el que se plantea el incumplimiento del principio de publicidad.

Caso concreto: el trámite del numeral 6° y del párrafo 3° del artículo 61 de la Ley 2294 en la plenaria del Senado vulneró el principio de publicidad

El trámite en la plenaria del Senado del artículo 61 del Plan Nacional de Desarrollo

79. En la Gaceta del Congreso 386 de 2023 consta la publicación de la ponencia para segundo debate en la plenaria del Senado de la República junto con el texto aprobado en primer debate por las comisiones económicas conjuntas del Senado de la República y la Cámara de Representantes. En el texto sometido a debate está incluido el artículo 55 del proyecto, que regula lo concerniente a los mecanismos para facilitar y dinamizar los procesos de

⁹⁴ En sentencia C-481 de 2019, reiterada en sentencias C-415 de 2020, C-134 de 2023 y en el auto 705 de 2024, la Corte señaló que “la expresión de opiniones sobre las modificaciones propuestas puede derivar en la inferencia de que hubo información suficiente”.

compra de tierras por oferta voluntaria. Asimismo, en el anexo de este informe, constan las proposiciones presentadas entre el 16 de febrero de 2023 y el 25 de abril de 2023 con respecto a todas las disposiciones del proyecto de ley correspondiente al Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026⁹⁵.

80. En el texto sometido a discusión de la plenaria, las principales medidas previstas en el entonces artículo 55 correspondían a: (i) reglas sobre el saneamiento de predios adquiridos por la Agencia Nacional de Tierras a través de negociación directa. Se definía el alcance de las medidas de saneamiento y el requisito de acreditación de la propiedad privada (numeral 1 compuesto por tres incisos); (ii) reglas sobre la compra directa de tierras por la Agencia Nacional de Tierras al Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (numeral 2 compuesto por 3 literales); (iii) reglas sobre la compra directa de tierras por la Agencia Nacional de Tierras al Fondo de Reparación de Víctimas (numeral 3); (iv) la transferencia directa de inmuebles rurales por parte de otras entidades públicas a la Agencia Nacional de Tierras (numeral 4). Finalmente, el párrafo 1º hacía unas precisiones sobre las reglas aplicables en materia de enajenación temprana y el párrafo 2 precisaba que las medidas del artículo se sujetarían al Marco Fiscal de Mediano Plazo y a las reglas presupuestales.

81. Por su parte, en la Gaceta del Congreso 1011 de 2023 consta el acta de la sesión de 26 de abril de 2023 en la que se hizo el anuncio previo para el debate de la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo en la sesión del “próximo martes”, esto es, el 2 de mayo de 2023.

82. El 26 de abril de 2023, los congresistas Clara López, Angélica Lozano, Aída Avella, David Racero, Wilmer Castellanos, Liliana Rodríguez, Alirio Uribe, Luz Marina Múnera, Gloria Arizabaleta, Gabriel Becerra, Olga Lucía Velásquez entre otros radicaron en la secretaría general por medio físico una proposición en relación con el artículo 55 previamente descrito. En esta proposición se agregó al artículo 55 del proyecto: (i) el numeral 6 que modificó algunos de los procedimientos en materia de tierras, precisó cuáles procesos serían llevados solo por la autoridad administrativa y fijó las reglas para el desarrollo del trámite; (ii) el párrafo 3 que derogó parcialmente disposiciones del Decreto Ley 902 de 2017.

83. En la Gaceta del Congreso 889 de 2023 consta la sesión de 2 de mayo, en la que se votaron los impedimentos, se presentó el proyecto por parte de los coordinadores ponentes, se presentaron proposiciones y se efectuaron votaciones sobre parte del articulado del PND. Por tratarse del aspecto discutido en el cargo, la Sala pasa a examinar con detalle lo relativo a las proposiciones.

84. En la sesión de 2 de mayo de 2023, luego de la explicación del proyecto de ley por parte de los coordinadores ponentes, consta que: “[L]a Presidencia declara receso de tiempo en la sesión plenaria para que sean radicadas nuevas

⁹⁵ Durante el período comprendido entre el 16 de febrero de 2023 y el 25 de abril de 2023, se recibieron 5.647 proposiciones a través de la Secretaría de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes. En documento anexo, el cual hace parte integral de la presente ponencia, se presenta un resumen de las proposiciones radicadas, las cuales fueron debidamente publicadas en la página web oficial de la Cámara de Representantes, en cumplimiento al principio de publicidad.

proposiciones al articulado del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Colombia Potencia Mundial de la Vida”⁹⁶. Sobre esta actuación se indicó que:

“(…) aprovechando que estamos en la hora del almuerzo, abro un espacio de 20 minutos para que por favor los miembros de los partidos, en este espacio, acudan al equipo de gobierno que está aquí el señor Viceministro General de Hacienda, que es quien tiene el chulo final para incluir las proposiciones avaladas, aquí está el Ministro de las TIC, el Ministerio del Interior, Planeación Nacional. En este momento abrimos ese espacio de 20 minutos para que los Senadores y Senadoras que tengan inquietudes sobre proposiciones para ser incluidas en el bloque de proposiciones avaladas se acerquen a presentárselas al gobierno que está aquí atendiendo esas proposiciones.

Repito, los Senadores y Senadoras, los partidos que tengan proposiciones que no estén en la ponencia, este es el momento de hacérselas conocer al gobierno que está aquí recibiendo proposiciones para incluirlas o no en el bloque de proposiciones avaladas, aquí está el señor Ministro de Hacienda atento a recibir estas proposiciones.” (subrayado por fuera de texto)⁹⁷

85. Tras este trámite, se efectuó una intervención de los voceros de los partidos y otros congresistas sobre el proyecto de ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y se pasó a la votación de los artículos sin proposiciones, los cuales se dividieron entre aquellos que requerían mayoría absoluta y los que no⁹⁸.

86. Efectuada la votación de los artículos sin proposiciones, se emprendió el debate y la votación de los artículos con proposiciones. Así, se inició una amplia discusión sobre las proposiciones no avaladas por el Gobierno. Luego, el senador Carlos Abraham Jiménez López propuso una moción de orden y sugirió empezar la votación de los artículos que tenían proposiciones avaladas por el Gobierno, entre los que se encontraba el entonces artículo 55 -hoy artículo 61 de la Ley 2294 de 2023-. Esta propuesta fue acogida por el presidente del Senado así:

“Entonces, Senador Roldán, vamos a invitar a la Plenaria a votar este pequeño bloque de artículos que tienen consenso, porque fueron avalados ya, y así cada Senador satisfizo su deseo en estas proposiciones, no hay debate, no hay contradicción. Esos artículos son: el artículo 3°, el artículo 5°, el artículo 12, artículo 24, el artículo 25, artículo 46, los avalados, el artículo 55, el artículo 130. Vuelvo a leer, son artículos cuyas proposiciones fueron avaladas, voy a volver a leerlas, las que son no, no, no, repito por tercera vez, proposiciones que fueron avaladas son las siguientes, artículo 3°, artículo 5°, artículo 12, artículo 24, artículo 25, artículo 46, artículo 55, artículo 126, artículos 304, artículos 316, artículo 324, artículo 331, artículo 338, artículo 315, artículo 361, 315, artículo 361 que modifica dos palabras y, el artículo 373. Proposiciones avaladas de distintos Senadores, que espero no susciten discusión porque estamos aceptando las proposiciones de los compañeros.” (subrayado por fuera de texto).⁹⁹

87. Previo a la votación de los artículos con proposiciones avaladas por el Gobierno, el senador Edwing Fabián Díaz Plata señaló:

⁹⁶ Gaceta 889 de 2023, página 60.

⁹⁷ Gaceta 889 de 2023, página 60.

⁹⁸ Gaceta 889 de 2023, página 74.

⁹⁹ Gaceta 889 de 2023, página 100.

“Claro, Presidente, moción de orden en el sentido de que, usted nos está nombrando las diferentes proposiciones que fueron avaladas, pero necesitamos nosotros conocer qué fue lo que avalaron de las proposiciones que radicarón, nosotros no podemos votar a ciegas, no sabemos qué terminaron avalando de un compañero a otro, por supuesto, necesitamos nosotros tener en conocimiento saber cuáles fueron las proposiciones que se avalaron, que las lean y, de esa forma poder acompañar, gracias, Presidente.”¹⁰⁰

88. En atención a la moción de orden presentadas por el senador Díaz Plata, el entonces presidente del Senado procede a hacer las siguientes precisiones sobre las proposiciones presentadas al articulado del proyecto:

“Le pido al equipo de Gobierno, son: una dos, tres, cuatro, cinco, seis, siete, ocho, nueve, diez, once, doce, trece, catorce, quince, dieciséis, dieciocho proposiciones, dónde están para leerlas, facilíteme las dieciocho proposiciones, dónde está el equipo de Gobierno, las proposiciones avaladas me las permiten, por favor, para satisfacer la moción de orden. (...)”¹⁰¹.

89. En lo que respecta a la proposición avalada sobre el artículo 55, el presidente del Senado señaló:

“(...) está avalada y la proposición que se refiere al artículo 55 avalada, también, y con múltiples firmas, tengo N firmas, la de la Senadora Liliana, la de la Senadora Clara López, Angélica Lozano, en fin, Aída Avella, artículo 55 y esa proposición agrega, entre otros, en el numeral dos, inmuebles rurales no sociales con medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio, bajo de la figura generación temprano de cualquier otro mecanismo que establezca la ley, en los eventos en los que se hubiera constituido reserva técnica, o si hubiera pagado el valor de venta y siempre que sea declara la extinción de dominio, serán reintegrados al Fondo de Tierras, esa una proposición avalada por el Gobierno y con la firma de 30 Senadores.”¹⁰²

90. Tras la referencia a las proposiciones avaladas, se adelantó la votación en bloque, la cual se efectuó en los siguientes términos:

“(...) al fin vamos con las consensuadas de los compañeros y compañeras que lograron el aval, proposiciones que ya han sido leídas, sobre ellas se ha abierto la discusión, se han intervenido ya en varias ocasiones, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada, abra el registro, señor Secretario, vamos a votar las proposiciones avaladas, con los artículos que las contienen, lo que no tiene aval no, no me distraiga al Secretario, ¡por favor!

El Presidente de la Corporación honorable Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre, manifiesta: Reitero, para que sepamos qué van a votar, el artículo 3º, 5º, 12, 24, 25, 46, 55, 130, 126, 304, 159, 316, 324, 330, 331, 338, 315 y 361. Me piden que reconozca la autoridad de la proposición avalada del 159 de la Senadora Angélica Lozano con mucho gusto. El 159 del que hemos hablado varias veces, abierto el registro abra el registro, por favor. La Presidencia somete a consideración de la plenaria los artículos: 3º, 5º, 6º, 12, 14, 24, 25, 46, 55, 126, 130, 133, 152, 159, 267, 304, 315, 316, 324, 330, 331, 336 y 338 con las proposiciones avaladas al Proyecto de Ley Orgánica número 274 de 2023 Senado, 338 de 2023 Cámara y, cerrada su discusión, pregunta: ¿Adopta la plenaria los artículos con las modificaciones propuestas? Abre la votación e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal. La Presidencia cierra la votación e indica a la Secretaría

¹⁰⁰ Gaceta 889 de 2023, página 100.

¹⁰¹ Gaceta 889 de 2023, página 100.

¹⁰² Gaceta 889 de 2023, página 101-102.

cerrar el registro electrónico e informar el resultado. Por Secretaría se informa el siguiente resultado: Por el SÍ: 60 Por el NO: 14 TOTAL: 73 votos” (negrillas y subrayado por fuera de texto).¹⁰³

91. Así, sobre la proposición avalada que modificó el artículo 55, la cual obra en la página 107 de la Gaceta del Congreso 889 de 2023, se advierte que: (i) tiene sello de radicación en la subsecretaría general del 26 de abril de 2023; (ii) contó con el aval de Gobierno; (iii) su existencia fue mencionada por el presidente del Senado; y (iv) se votó en bloque junto con los demás artículos que contenían proposiciones avaladas.

92. Ahora bien, descrito el trámite de la proposición presentada en relación con el artículo 55 del proyecto de ley, avalada por el Gobierno nacional y aprobada en sesión de 2 de mayo de 2023, se examinará si en el trámite descrito se infringió o no el principio de publicidad. Para ese propósito, resulta determinante establecer el contenido de la proposición, el cual se puede establecer a través de la siguiente comparación en la que se subrayarán los contenidos de los apartes demandados en esta oportunidad:

Tabla 9 – Comparación entre la ponencia para segundo debate y la proposición aprobada por la plenaria del Senado

Ponencia para segundo debate. Gaceta 386 de 2023	Proposición aprobada en plenaria de Senado. Gaceta 889 de 2023
ARTÍCULO 55°. MECANISMOS PARA FACILITAR Y DINAMIZAR LOS PROCESOS DE COMPRA DE TIERRAS POR OFERTA VOLUNTARIA. En el marco del procedimiento de compra por oferta voluntaria de tierras, que se destinarán al fondo de tierras a cargo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), podrán adelantarse las siguientes medidas: 1. Saneamiento para la compra de tierras. En los eventos en que la ANT, en el marco de sus funciones, adquiera inmuebles por negociación directa, operará a su favor el saneamiento sobre la existencia de limitaciones, gravámenes, afectaciones o medidas cautelares que impidan el uso, goce y disposición plena del predio, incluso las que surjan con posterioridad al proceso de adquisición. Lo anterior, sin perjuicio de las acciones indemnizatorias que procedan según la ley. En caso de ser necesario, con cargo al precio de compra del inmueble, se asumirán las obligaciones causadas, tales como servicios públicos, obligaciones tributarias del orden nacional y territorial, valorización y otras que recaigan sobre los inmuebles objeto de compra.	ARTÍCULO 61. MECANISMOS PARA FACILITAR Y DINAMIZAR LOS PROCESOS DE COMPRA DE TIERRAS POR OFERTA VOLUNTARIA. En el marco del procedimiento de compra por oferta voluntaria de tierras, que se destinarán al fondo de tierras a cargo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), podrán adelantarse las siguientes medidas: 1. Saneamiento para la compra de tierras. En los eventos en que la ANT, en el marco de sus funciones, adquiera inmuebles por negociación directa, operará a su favor el saneamiento sobre la existencia de limitaciones, gravámenes, afectaciones o medidas cautelares que impidan el uso, goce y disposición plena del predio, incluso, las que surjan con posterioridad al proceso de adquisición. Lo anterior, sin perjuicio de las acciones indemnizatorias que procedan según la ley. En caso de ser necesario, con cargo al precio de compra del inmueble, se asumirán las obligaciones causadas, tales como servicios públicos, obligaciones tributarias del orden nacional y territorial, valorización y otras que recaigan sobre los inmuebles objeto de compra.

¹⁰³ Gaceta 889 de 2023, página 102.

Ponencia para segundo debate. Gaceta 386 de 2023	Proposición aprobada en plenaria de Senado. Gaceta 889 de 2023
El saneamiento previsto en el inciso anterior no operará en perjuicio de la presunción de bien baldío prevista en la Ley 160 de 1994. Así mismo, no operará cuando i) se presente despojo por el conflicto armado, en términos de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos ley 4633, 4634 y 4635 de 2011; ii) existan medidas o limitaciones asociadas a procesos de restitución de tierras, conforme lo prescrito por la Ley 1448 de 2011; iii) existan medidas de protección de conformidad con lo previsto en la Ley 387 de 1997; y iv) se estén adelantando procesos de clarificación de la propiedad, extinción del dominio por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994. Sobre las tierras que pretenda adquirir la ANT se debe acreditar propiedad privada de conformidad con lo previsto en el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, se debe cumplir con las normas ambientales y agrarias, y deben estar en posesión de sus propietarios o del administrador del Frisco. 2. Compra directa de tierras al FRISCO. La ANT podrá adquirir de manera directa: a. Inmuebles rurales no sociales con medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio, bajo el mecanismo de enajenación temprana, de conformidad con lo establecido en el artículo 93 de la Ley 1708 de 2014. Los predios deberán ser adquiridos por el precio base de venta definido en el avalúo comercial vigente al momento de la venta. Con los dineros producto de la enajenación temprana, el administrador del FRISCO constituirá una reserva técnica del cien por ciento (100%), destinada a cumplir las órdenes judiciales de devolución que recaigan sobre los bienes objeto de venta. En los eventos en los que sea declarada la extinción de dominio, la reserva técnica referida será reintegrada en su totalidad al Fondo de Tierras. b. Inmuebles rurales propiedad de personas jurídicas incursas en procesos de liquidación y con medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio, bajo el mecanismo de enajenación temprana, de conformidad con lo establecido en el artículo 93 de la Ley 1708 de 2014. Los	El saneamiento previsto en el inciso anterior no operará en perjuicio de la presunción de bien baldío prevista en la Ley 160 de 1994. Así mismo, no operará cuando: i) se presente despojo por el conflicto armado, en términos de la ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011; ii) existan medidas o limitaciones asociadas a procesos de restitución de tierras, conforme lo prescrito por la Ley 1448 de 2011; iii) existan medidas de protección de conformidad con lo previsto en la Ley 387 de 1997; y iv) se estén adelantando procesos de clarificación de la propiedad, extinción del dominio por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994. Sobre las tierras que pretenda adquirir la ANT se debe acreditar propiedad privada de conformidad con lo previsto en el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, se debe cumplir con las normas ambientales y agrarias, y deben estar en posesión de sus propietarios o del administrador del Frisco. 2. Compra directa de tierras al Frisco. La ANT podrá adquirir de manera directa: a) Inmuebles rurales no sociales con medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio, bajo la figura de enajenación temprana, o cualquier otro mecanismo que establezca la ley. En los eventos en los que se hubiera constituido reserva técnica, o se hubiere pagado el valor de venta y siempre que sea declarada la extinción de dominio, estos serán reintegrados en su totalidad al Fondo de Tierras. b) Inmuebles rurales propiedad de personas jurídicas incursas en procesos de liquidación y con medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio, bajo el mecanismo de enajenación temprana, de conformidad con lo establecido en el artículo 93 de la Ley 1708 de 2014. Los predios deberán ser adquiridos por el precio base de venta definido en el avalúo comercial vigente al momento de la venta. El producto de la venta de estos bienes estará destinado a cancelar las deudas a cargo de la sociedad, respetando el proceso

Ponencia para segundo debate. Gaceta 386 de 2023	Proposición aprobada en plenaria de Senado. Gaceta 889 de 2023
predios deberán ser adquiridos por el precio base de venta definido en el avalúo comercial vigente al momento de la venta. El producto de la venta de estos bienes estará destinado a cancelar las deudas a cargo de la sociedad, respetando el proceso de liquidación, sus etapas y las prelaciones legales. c. Inmuebles rurales propiedad de personas jurídicas incursas en procesos de liquidación y sobre las que se declare la extinción de dominio, conforme lo establecido en el inciso segundo del artículo 105 de la Ley 1708 de 2014. Los predios deberán ser adquiridos por el precio base de venta definido en el avalúo comercial vigente al momento de la venta. El producto de la venta de estos bienes estará destinado a cancelar las deudas a cargo de la sociedad, respetando el proceso de liquidación, sus etapas y las prelaciones legales. 3. Compra directa de tierras al Fondo de Reparación de Víctimas. La ANT podrá adquirir de manera directa los inmuebles rurales del Fondo para la Reparación de las Víctimas, que sean susceptibles de comercialización, los cuales serán adquiridos por el monto fijado mediante avalúo comercial vigente. 4. Transferencia directa por parte de otras entidades públicas. La ANT podrá adquirir de manera directa bienes inmuebles rurales de propiedad de las entidades públicas que cumplan con las condiciones para la implementación de programas de dotación de tierras. Las entidades de derecho público podrán realizar la transferencia a título gratuito. En estos casos, la transferencia puede condicionar que la ANT comprometa la inversión de recursos. Estos recursos se destinarán a la compra de inmuebles para nuevas adjudicaciones, la adecuación de los bienes transferidos o su saneamiento. PARÁGRAFO PRIMERO. Los literales a y b del numeral 2 del presente artículo constituyen supuestos adicionales a las reglas aplicables para la enajenación temprana, previstos en la legislación vigente. PARÁGRAFO SEGUNDO. El cumplimiento de lo dispuesto en este	de liquidación, sus etapas y las prelaciones legales. c) Inmuebles rurales propiedad de personas jurídicas incursas en procesos de liquidación y sobre las que se declare la extinción de dominio, conforme lo establecido en el inciso segundo del artículo 105 de la Ley 1708 de 2014. Los predios deberán ser adquiridos por el precio base de venta definido en el avalúo comercial vigente al momento de la venta. El producto de la venta de estos bienes estará destinado a cancelar las deudas a cargo de la sociedad, respetando el proceso de liquidación, sus etapas y las prelaciones legales. 3. Compra directa de tierras al Fondo de Reparación de Víctimas. La ANT podrá adquirir de manera directa los inmuebles rurales del Fondo para la Reparación de las Víctimas susceptibles de comercialización, de que trata el artículo 54 de la Ley 975 de 2005, los cuales serán adquiridos por el monto fijado mediante avalúo comercial vigente. Cuando se trate de inmuebles rurales vinculados a acciones de extinción del derecho de dominio en curso, la ANT los podrá adquirir tempranamente por el precio base de venta definido en el avalúo comercial vigente al momento de la venta. Para ello se aplicará el mecanismo de adquisición temprana establecido a continuación: a) La Unidad Administrativa para la Reparación Integral de las Víctimas, en su condición de administradora del Fondo para la reparación de las Víctimas, podrá aplicar su reglamento interno para la enajenación de inmuebles rurales vinculados a acciones de extinción de dominio, siempre y cuando el comprador sea la ANT. b) Una vez el inmueble sea vendido a la ANT, el administrador del Fondo para la Reparación de las Víctimas deberá informar a la autoridad judicial que conoce del proceso de extinción de dominio. c) Con los dineros producto de la venta, el administrador del Fondo para la Reparación de las Víctimas constituirá una reserva

Ponencia para segundo debate. Gaceta 386 de 2023	Proposición aprobada en plenaria de Senado. Gaceta 889 de 2023
artículo estará sujeto al Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo del correspondiente sector y a las disponibilidades presupuestales.	técnica del treinta por ciento (30%), destinada a cumplir las órdenes judiciales de devolución que recaigan sobre los inmuebles objeto de venta. 4. Transferencia directa por parte de otras entidades públicas. La ANT podrá adquirir, de manera directa, bienes inmuebles rurales de propiedad de las entidades públicas que cumplan con las condiciones para la implementación de programas de dotación de tierras. Las entidades de derecho público podrán realizar la transferencia a título gratuito. En estos casos, la transferencia puede condicionar que la ANT comprometa la inversión de recursos. Estos recursos se destinarán a la compra de inmuebles para nuevas adjudicaciones, la adecuación de los bienes transferidos o su saneamiento. 5. Identificación, priorización y compra de predios para la Reforma Rural Integral. Con el propósito de identificar predios idóneos para la reforma rural integral, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), con el apoyo de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), adelantará análisis prediales a través de la consulta de información pública, plataformas institucionales, capas geográficas, uso de las tecnologías de la información y demás métodos indirectos. El análisis identificará los predios con áreas superiores a dos (2) Unidades Agrícolas Familiares (UAF), calculadas por la metodología de Zonas Relativamente Homogéneas. Los predios que cumplan con las condiciones anteriormente referidas constituirán la base para definir núcleos territoriales para su intervención prioritaria. El MADR remitirá la información de los núcleos territoriales priorizados a la Agencia Nacional de Tierras (ANT), con el propósito de que esta entidad proceda a la identificación de predios idóneos para la Reforma Rural Integral, y posterior aplicación del procedimiento de compra por oferta voluntaria. En aquellos casos en los que los propietarios no procedan a la venta, la ANT adelantará el análisis de la explotación económica del predio, requiriendo a su propietario por una

Ponencia para segundo debate. Gaceta 386 de 2023	Proposición aprobada en plenaria de Senado. Gaceta 889 de 2023
	única vez, para que proceda a la enajenación de aquellas áreas que no se encuentren bajo aprovechamiento económico y que excedan la extensión de la UAF. Cuando el propietario no acceda a la enajenación, la ANT aplicará los procedimientos agrarios a los que haya lugar. De manera simultánea, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) priorizará la actualización catastral en las zonas definidas por el MADR, a partir de la metodología que el Instituto defina para tal fin. En las áreas restantes de los municipios, el IGAC adelantará la actualización catastral de manera progresiva. Los gestores catastrales deberán aplicar e incorporar dicha modificación en sus respectivas bases catastrales. <u>6. Procedimientos de la autoridad de tierras que deberán ser resueltos en fase administrativa.</u> Para los asuntos de que trata los numerales 4, 5 y 7 del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017, la Agencia Nacional de Tierras (ANT), mediante acto administrativo fundamentado en el informe técnico-jurídico definitivo y demás pruebas recaudadas, tomará la decisión de fondo que corresponda. <u>En firme dicho acto administrativo, la ANT procederá a su radicación en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del círculo donde se encuentra el predio, con el fin de que se realice el respectivo registro en el folio de matrícula inmobiliaria.</u> <u>Los particulares que aduzcan tener derechos reales sobre los predios sometidos a los asuntos indicados, podrán ejercer únicamente la acción de nulidad agraria de que trata el artículo 39 de dicho decreto.</u> <u>Dicha acción operará como control judicial frente al acto administrativo en el que se toma la decisión de fondo. Para su interposición, el accionante contará con un término de tres (3) años, contados a partir de la fecha de inscripción del acto administrativo en el folio de matrícula inmobiliaria. Esta acción podrá interponerse directamente, sin necesidad de haber agotado los recursos contra el acto administrativo.</u>

Ponencia para segundo debate. Gaceta 386 de 2023	Proposición aprobada en plenaria de Senado. Gaceta 889 de 2023
	<u>En los eventos en los que el juez disponga la suspensión provisional del acto administrativo en el marco de la acción de nulidad agraria, la ANT podrá disponer del inmueble conforme a sus competencias legales, siempre y cuando constituya una reserva destinada a cumplir las órdenes judiciales que se puedan dar en favor de los accionantes. Dicha reserva podrá ser constituida con recursos de su presupuesto, vehículos financieros públicos y/o cuentas especiales de la Nación.</u> <u>Los procedimientos especiales agrarios que hubiesen pasado a etapa judicial, empero no hayan surtido la fase probatoria en dicha instancia, podrán ser reasumidos, mediante acto administrativo, por la Agencia Nacional de Tierras y tramitarse atendiendo las disposiciones acá contenidas.</u> PARÁGRAFO 1o. En los mecanismos de compra previstos en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo, la ANT tendrá la primera opción de compra. PARÁGRAFO 2o. Los literales a y b del numeral 2 del presente artículo constituyen supuestos adicionales a las reglas aplicables para la enajenación temprana, previstos en la legislación vigente. PARÁGRAFO 3o. <u>El numeral 6 del presente artículo deroga el inciso segundo del artículo 39, el numeral 2 del artículo 60, el inciso segundo del artículo 61, el artículo 75 y el inciso tercero del artículo 76, solo en lo que respecta a los asuntos de que trata los numerales 4, 5 y 7 del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017; y las demás normas procedimentales que contradigan su contenido.</u> PARÁGRAFO 4o. El cumplimiento de lo dispuesto en este artículo estará sujeto al Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo del correspondiente sector y a las disponibilidades presupuestales.

93. A partir de la comparación entre el texto del artículo 55 sometido a debate en la plenaria del Senado de la República y la proposición que modificó el artículo y que fue aprobada en la sesión de esa célula legislativa el 2 de mayo de 2023, se advierten las siguientes modificaciones sustanciales en relación con

las disposiciones acusadas en la demanda que examina la Sala:

- (i) La incorporación del numeral 6, en el que se modifica el procedimiento de clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos, extinción judicial del dominio sobre tierras incultas, expropiación judicial de predios rurales, caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos. En concreto, se define la actuación de la Agencia Nacional de Tierras, se le otorgan efectos directos sobre esas materias a la actuación administrativa y se establece el mecanismo judicial y las condiciones para controvertir la decisión administrativa.
- (ii) Se adiciona el parágrafo 3, que deroga disposiciones del Decreto Ley 902 de 2017 con respecto a los asuntos adelantados por la Agencia Nacional de Tierras y regulados en el numeral 6. En concreto, deroga el inciso segundo del artículo 39, el numeral 2 del artículo 60, el inciso segundo del artículo 61, el artículo 75 y el inciso tercero del artículo 76, solo en lo que respecta a los asuntos de que tratan los numerales 4, 5 y 7 del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017.

94. Como se puede apreciar, las modificaciones que la proposición sugería no eran asuntos menores, sino que en realidad constituían cambios sustanciales al texto del artículo aprobado en primer debate, que en las disposiciones acusadas incluso desbordaron la materia de compra de tierras por oferta voluntaria, e implicaron reformas al procedimiento único regulado por el Decreto Ley 902 de 2017 para la resolución de ciertas materias agrarias, así como la derogatoria de algunas de sus disposiciones sobre la fase judicial de dicho procedimiento en algunos trámites.

El mecanismo ordinario de publicidad: la lectura de las proposiciones

95. En consideración al alcance de la proposición descrita que, como se explicó, se radicó el 26 de abril de 2023 en la subsecretaría general, lo primero que debe corroborar la Sala es si se acudió al mecanismo definido por la Ley 5ª de 1992 para garantizar el principio de publicidad en relación con las proposiciones, esto es, si se efectuó la lectura de la proposición.

96. A partir del recuento del trámite adelantado en la plenaria del Senado se observa que el entonces presidente del Senado indicó que efectuaría la lectura de las proposiciones avaladas, pero con respecto a la proposición que modificó el artículo 55 se limitó a mencionar su existencia sin dar a conocer su contenido. En consecuencia, la primera conclusión a la que se llega es que, sobre la proposición que modificó el artículo 55, no se cumplió con lo establecido en el reglamento del Congreso para asegurar la publicidad de las proposiciones, es decir, no se efectuó la lectura de la proposición.

97. Ahora bien, como se indicó en las consideraciones generales, el incumplimiento de las reglas de publicidad constituye una irregularidad, pero no necesariamente configura un vicio que afecte la validez del procedimiento de formación de la ley cuando la publicidad pudo garantizarse por otros

mecanismos que permitieran el conocimiento real y efectivo sobre el objeto del debate. Por lo tanto, pasa a la Sala a verificar si, como lo plantean algunos intervinientes, la publicidad se logró por otros medios. En efecto, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y el Ministerio de Agricultura señalaron que la publicidad de la proposición que modificó el artículo 55 del proyecto de ley aprobatorio del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 se logró mediante: (i) la explicación de la proposición; (ii) la intervención de la ministra de Agricultura en la sesión del 3 de mayo de 2023; (iii) la publicación de la proposición en la página web de la Secretaría del Senado. Asimismo, los intervinientes señalaron que, del contenido del debate efectuado en la sesión del 3 mayo de 2023, se infiere el conocimiento sobre el contenido de la proposición.

El mecanismo de publicidad: la explicación de la proposición

98. En primer lugar, es preciso reiterar que la jurisprudencia ha avalado la explicación de las proposiciones como mecanismo de publicidad siempre que esa declaración evidencie el contenido particular y concreto de las mismas, de tal forma que se verifique un “grado de especificidad que permita a los congresistas conocer adecuada, previa y suficientemente la proposición normativa objeto de discusión y aprobación”¹⁰⁴.

99. En el presente asunto, a partir de la explicación de la proposición que adelantó el presidente del Senado de la República en la sesión de 2 de mayo de 2023, no se puede tener por cumplido el principio de publicidad, pues la exposición oral efectuada durante el trámite no dio cuenta con un grado suficiente de especificidad que permitiera establecer cuál era el alcance de la proposición que fue objeto de votación. En efecto, al referirse a la proposición del artículo 55, la explicación se limitó a señalar que:

“(…) esa proposición agrega, entre otros, en el numeral dos, inmuebles rurales no sociales con medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio, bajo de la figura [de enajenación temprana o] de cualquier otro mecanismo que establezca la ley, en los eventos en los que se hubiera constituido reserva técnica, o si hubiera pagado el valor de venta y siempre que sea declara la extinción de dominio, serán reintegrados al Fondo de Tierras, esa una proposición avalada por el Gobierno y con la firma de 30 Senadores.”¹⁰⁵

100. Tal y como lo planteó el demandante y se advierte fácilmente en la revisión de la sesión correspondiente, la explicación del presidente del Senado se limitó a identificar tan solo uno de los seis aspectos sustanciales que incluyó la proposición avalada por el Gobierno y sometida a votación de la plenaria de esa cámara en relación con los mecanismos para facilitar y dinamizar los procesos de compra de tierras por oferta voluntaria definidos en el artículo 55. En efecto, la explicación únicamente hizo referencia a la modificación relacionada con la compra de bienes al Frisco, al mencionar que procedía a través del mecanismo de enajenación temprana o cualquier otro mecanismo, y precisar que procedía la reintegración a la ANT de la reserva constituida en casos de extinción de dominio. De manera que, en la explicación suministrada por el presidente del Senado no se hizo alusión a las reglas adicionales que se

¹⁰⁴ Sentencia C-481 de 2019.

¹⁰⁵ Gaceta 889 de 2023, páginas 101-102.

cuestionan en el cargo que examina la Corte, esto es, aquellas normas relacionadas con: (i) la modificación del procedimiento vigente en relación con diferentes procesos agrarios (los regulados en los numerales 4, 5 y 7 del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017), y (ii) la derogatoria parcial del Decreto Ley 902 de 2017.

101. Así, la explicación oral durante la sesión ante la Plenaria del Senado de la República de la proposición que modificó el artículo 55 y que fue objeto de aprobación en la sesión del 2 de mayo de 2023 no contó con el grado de especificidad requerido que permitiera a los congresistas determinar con claridad y precisión el alcance de la proposición correspondiente y, por lo tanto, el objeto de la decisión. Ello, a pesar de que, en esa misma sesión y previo a la votación de las proposiciones avaladas por el Gobierno, uno de los congresistas exigió la lectura de las proposiciones, el presidente del Senado efectuó una explicación parcial de la proposición correspondiente al artículo 55 y su votación se efectuó en bloque.

102. Sobre esta explicación parcial, la Corte reitera que según la jurisprudencia de esta corporación el conocimiento de las proposiciones, es decir, del objeto del debate y de la decisión legislativa: “debe ser completo y no parcial, pues es claro que a los congresistas les está vedado discutir y votar un texto indeterminado o desconocido parcialmente, lo que supone haber tenido acceso al tenor literal de las disposiciones que se someten a su consideración y aprobación”¹⁰⁶.

103. Así, a partir de lo expuesto, la Sala descarta que la publicidad de la proposición que modificó el artículo 55 se hubiera logrado mediante la explicación oral.

El mecanismo de publicidad: la intervención de la ministra de Agricultura

104. En segundo lugar, los intervinientes señalaron que, en su intervención en la sesión de 3 de mayo de 2023 ante la plenaria del Senado, la ministra de Agricultura explicó el alcance de la proposición introducida en relación con el artículo 55, la necesidad de fortalecer los mecanismos relacionados con la compra de tierras y la modificación del Decreto 902 de 2017.

105. Sobre este mecanismo de publicidad, se observa, primero, que la votación del artículo 55 con la proposición avalada por el Gobierno se efectuó en la sesión del 2 de mayo de 2023, tras la explicación oral efectuada por el entonces presidente del Senado de la República. De manera que, aún si se acreditara la explicación de la proposición por parte de la ministra de Agricultura en la sesión de 3 de mayo de 2023, esta no tendría, por sí sola, la capacidad de acreditar el requisito de publicidad. Esto, debido a que la finalidad del principio de publicidad es que los congresistas conozcan el objeto de la proposición para poder votarla de manera informada. En el presente caso, el asunto examinado ya había sido aprobado en la sesión del día anterior a la intervención de la ministra.

¹⁰⁶ Sentencia C-481 de 2019.

106. Segundo, en línea con lo anterior, es claro que, en relación con las proposiciones avaladas por el Gobierno nacional, el trámite en la plenaria del Senado se agotó en la sesión del 2 de mayo de 2023, en la que se radicaron, fueron explicadas por el presidente del Congreso y votadas en bloque. Luego, se procedió a votar una a una las proposiciones de eliminación de artículos y, faltando la votación de tres de ellas, se cerró la sesión y se citó para el día siguiente, es decir, el 3 de mayo de 2023. Adicionalmente, en la sesión del 3 de mayo de 2023 no se presentó una reapertura del debate o de la votación sobre el entonces artículo 55.

107. Tercero, aún si se admitiera como mecanismo de publicidad la explicación oral de la proposición por parte de la ministra de Agricultura el día siguiente y tras la aprobación del artículo, lo cierto es que la intervención de esa funcionaria en la sesión del 3 de mayo de 2023 se dio en relación con otra disposición que no corresponde al artículo examinado por la Corte. En efecto, en la sesión de 3 de mayo de 2023 la ministra explicó una proposición que radicó ese día frente al artículo 373 del proyecto de ley, que correspondía a las derogatorias y no al artículo 55, que regula los mecanismos para facilitar y dinamizar los procesos de compra de tierras por oferta voluntaria. Así, previo a la intervención de la ministra, el presidente del Senado precisó:

“Vamos a pedirle a Planeación para, estoy pidiendo la Planeación Nacional señor subdirector que está aquí, el listado del plan plurianual de inversiones, y las bases que son los anexos que hay que votar, entre tanto el último artículo es el artículo de la vigencia y las derogatorias, ese artículo tiene unas proposiciones, explíquenos señor coordinador y lo vamos a votar junto con, no, pero es para reabrirlo. Vamos a escuchar las proposiciones de vigencia y derogatorias, sobre este artículo oímos al Senador Roldán y luego la Senadora Clara López, sobre ese artículo ¡Ah! no es sobre ese artículo. No, eso todavía no estamos en ahí, eso es el último artículo que son vigencias y derogatorias y vamos a artículos nuevos, o reaperturas, empezando por el artículo nuevo propuesto por el Senador Iván Name. Vámonos con el artículo 373, último artículo de vigencias y derogatorias.

(...)

“Sobre este mismo artículo hay una proposición, ya le digo la del Senador Luna, del Ministerio de Agricultura ¿la Ministra de Agricultura está presente todavía? Ministra este es el artículo que usted recomendó, sírvase explicarnos por favor. No estamos en reaperturas todavía, estamos en derogatorias. Ya le voy a dar la palabra al Senador David Luna después de la Ministra de Agricultura. Termine Senador Roldán de explicarnos qué proposiciones tiene el artículo de derogatorias, habla la Ministra de Agricultura.”¹⁰⁷

108. Por su parte, el senador Roldán aclaró que:

“La vigencia, Presidente. El artículo 373 el artículo de la vigencia tiene dos proposiciones, una proposición de Sandra Jaime Senadora, que trae algo que ya se había discutido en las comisiones económicas conjuntas, que dice, que los bienes inmuebles actualmente administrados por Fontur, al Fontur pasar al fondo, al fondo aprobado en el plan de desarrollo, la administración de los bienes que estaban en Fontur pasan a transferidos para la administración a las SAE, esa es una proposición que tiene aval. Y la otra proposición, señor Presidente, es la proposición que tiene que ver con la Ley 902 de 2017 a excepción de los artículos 4, 5, 6, 7, 8, 21, 36, 37, 38,

¹⁰⁷ Gaceta 902 de 2023. Página 125.

39, 56, 63, 69 y 82, es decir, someter a consideración las vigencias con la discusión de estas dos proposiciones.”

109. La intervención de la ministra de Agricultura hizo referencia a la proposición que presentó esa funcionaria sobre el artículo de derogatorias, en la que propuso derogar la mayor parte del articulado del Decreto Ley 902 de 2017¹⁰⁸. Sobre esta proposición de modificación del artículo 373 del proyecto de ley, la ministra señaló:

“Muy buenas tardes, muchas gracias Presidente. Bueno muy buenas tardes a todos y a todas, es un gusto para mí estrenarme en estas lides del Congreso en este momento tan crucial. ¿Ahora sí me escuchan?, ¡ah!, bueno, buenas tardes, bueno para mí es mi primera vez en el Congreso como Ministro de Agricultura y me siento muy feliz de estar aquí para defender este plan de Gobierno de la gente y del cambio, por el cual votamos y por el cual creemos estamos acá.

Bueno, me han pedido que explique cuál es la razón y la necesidad que tenemos en esta proposición que vamos a discutir sobre las vigencias, del Plan Nacional de Desarrollo, dentro de esta vigencia del Plan Nacional de desarrollo, hemos identificado una necesidad imperiosa para cumplir con el acuerdo agrario de paz, como todos saben, este acuerdo de paz carácter constitucional, que fue suscrito y ratificado, e incluso en instancias internacionales y por ende tiene este peso tan importante para nuestra institucionalidad, pues tiene la finalidad de lograr cumplir con una reforma rural integral.

Aquí junto con nuestra bancada, junto con los distintos actores, con los que hemos ayudado a hacer este acuerdo, a lograr su implementación, hemos identificado que hay cuellos de botella que han impedido avanzar en los fines del cumplimiento de la reforma. Dentro de la reforma se establecieron dos metas muy importantes, necesarias para poder lograr la construcción de paz en el campo colombiano, de un lado, se estableció una meta de 3 millones de hectáreas, que son parte de un fondo de tierras para la paz, que son los 3 millones que van a ser redistribuidas, a favor de población campesina, principalmente población productora de alimentos, excombatientes de procesos de paz, víctimas del conflicto armado, pueblos indígenas y negros que vienen reclamando tierras, como parte de esa deuda histórica que tenemos en el campo colombiano; siendo hoy el segundo país en el mundo, con una mayor inequidad en el acceso a la tierra.

Esos 3 millones de hectáreas son conformados por distintas fuentes, que están en el acuerdo de paz y que están en el fondo de tierras para la paz de Decreto Ley 902. Dentro de esas fuentes están las compras de tierras, pero también están los baldíos de la Nación, están también los bienes que están en otros procesos, por ejemplo, los de la SAE y los del FRISCO, que tienen que ser trasladados a este acuerdo. Están también las compras que se pueden hacer con entrega de subsidios, o con entrega de créditos para la compra.

Están también algunos bienes que tienen que ver con reservas forestales, que pueden ser sometidos a distintos tipos de condicionamientos para que se logre superar conflictos de uso y hacer usos adecuados, con la función ecológica y ambiental para la cual están, con arreglos que de la agricultura ya se vienen implementando, por ejemplo, con la política de ganadería sostenible, con arreglo silvopastoriles y agroforestales, en que las comunidades campesinas se han dedicado.

¹⁰⁸ Esta proposición fue retirada y no obra en la carpeta de proposiciones en la página web de la secretaría del Senado. Sin embargo, el alcance de esa proposición se deriva del debate que se adelantó en la sesión de 3 de mayo en relación con el artículo 373 y la discusión posterior a la intervención de la ministra de Agricultura.

Entonces, esa es una meta muy grande que tenemos, cumplir 3 millones de hectáreas de fondo de tierras para la paz, y de otro lado tenemos la meta de 7 millones de hectáreas de tierras de formalización de propiedad; la formalización significa, que a las comunidades que teniendo tierras sean campesinos, sean indígenas, o sea negros, teniendo tierras, pero no tengan título de propiedad, se les legaliza esa propiedad. Esa formalización es importante, porque es la puerta de entrada para que el sector agricultura y el resto de entidad del Estado, puedan hacer inversiones en esos territorios. En caso de pueblos indígenas y negros, es importante para evitar que se siga dando deterioro a estos territorios, que tienen entre otras cosas, una gran importancia ecológica.

Quiero terminar, porque entiendo que esto ya ha empezado a generar discusión y la quiero dar, qué hemos identificado, hemos identificado que el instrumento que se creó para implementar, tanto el fondo de tierras como la formalización ha sido ineficiente. En 6 años del acuerdo, desde el 2017 que se expidió este Decreto Ley 902, solamente se han logrado recuperar 12 predios, 12 predios del fondo de tierras, 300 hectáreas o sea que, a ese paso, nos gastaríamos 9 mil años en cumplir el acuerdo de paz. También se han invertido más de 50 mil millones, haciendo unos estudios que llamaron planes de ordenamiento social de la propiedad rural, que son muy lindos y fue una idea muy interesante en el escritorio, pero que en la práctica no ha dado un centímetro de tierra, ni una solución para la paz para nadie en este país.

Solamente se han formalizado 22 mil hectáreas a 20 mil familias, a un costo muy alto en tiempo y dinero. Se creó una frase judicial, quitándole competencias que la entidad de tierras tiene desde 1936; esto ha sido reiterado siempre el Incoder, el Incora, eclesialmente el Ministerio de Agricultura, siempre la entidad tuvo la posibilidad de hacer procesos agrarios y este proyecto con la idea de hacer lo mejor, hizo una fase judicial que nunca se inventó, tenemos cero jueces agrarios para fallar esto, y hasta este momento solamente se han radicado 5 demandas. Para superar esos problemas es que hemos venido aquí en aras a lograr esos 3 millones de hectáreas del fondo de tierras, y ese proceso de formalización, tratar de superar estos obstáculos, hacer que la gestión sea más eficiente, rescatando los instrumentos importantes que hay allí.

Con el presidente Roy Barreras estamos de acuerdo, en que es un momento para corregir los instrumentos que de pronto con una buena intención, terminaron teniendo una deficiente gestión en cumplimiento del acuerdo de paz; aquí me van a decir, que eso tiene que ver con culpa de la administración anterior. Si ustedes quieren decir que el Gobierno de Duque fue inepto, es palabra de ustedes, lo que yo vengo a decir es que para cumplir con la paz es necesario mejorar los tiempos y nuestros procedimientos.”¹⁰⁹

110. Tras la presentación de la ministra, los senadores Juan Felipe Lemos Uribe, David Andrés Luna Sánchez, Paloma Susana Valencia Laserna y Efraín José Cepeda Sarabia intervinieron para oponerse a la proposición de derogatoria planteada por la ministra de Agricultura. Luego, el presidente del Senado señaló que la ministra retiró la proposición en los siguientes términos:

“Bueno, les doy una noticia para bajar los ánimos y el debate no se necesitará, la señora Ministra de Agricultura me dice que tramitará estos asuntos en la Comisión Agraria y en las otras comisiones respectivas retirando la proposición; lo que nos evita el debate, ¿verdad Ministra? La Ministra quiere intervenir, le doy la palabra a la Ministra a ver si le entendí bien, la Ministra quiere intervenir. Escuchamos a la señora Ministra, mientras más se demoren en escuchar a la Ministra más se demoran en hablar ustedes, escuchemos a la ministra para saber las intervenciones sobre qué nuevo escenario son.”¹¹⁰

¹⁰⁹ Gaceta 902 de 2023. Página 126.

¹¹⁰ Gaceta 902 de 2023. Página 128.

111. Por su parte, la ministra de Agricultura confirmó que retiraba la proposición en los siguientes términos:

“Bueno, yo les invito a que revisen conmigo la manera de hacer más ágil y expedito esto. Me dicen, salve el artículo uno, se salva, miremos de qué otra manera lo podemos arreglar, entonces, nosotros queríamos hacer titulaciones de tierras, formalizaciones de manera más expedita, lograr avanzar más rápidamente en la intervención de tierras que todo el mundo demanda, todo el mundo quiere hacer reforma agraria, todos quieren que los campesinos tengan títulos de propiedad, que cumplamos con la entrega de proyectos productivos. Queríamos hacerlo al doble de tiempo, si nos toca hacerlo lento, pues lo hacemos.

Ahora, Jurisdicción Agraria se necesita. No puede ser posible que sin jueces nos pidan hacer un proceso judicial. Ustedes sepultarían el proceso de Paz, ustedes nos condenarían a gastarnos nueve mil años si seguimos a este ritmo, entonces, quieren que lo hagamos, lo hacemos por proceso judicial, quieren que lo discutamos para eso están las comisiones Quintas. Esa es la idea que tenemos y en ese escenario lo podemos hacer.”¹¹¹

112. Tras la segunda intervención de la ministra, el senador Juan Diego Echavarría Sánchez propuso una moción de orden en la que indicó que no procedía más debate, debido a que la proposición de derogatoria había sido retirada. Esta moción de orden fue aceptada por el Presidente del Senado. Sin embargo, se dio la palabra a los senadores en turno quienes señalaron que, si bien se retiró la proposición, dejaban constancia sobre su postura en relación con la derogatoria del Decreto 902 de 2017 y la reforma agraria.

113. Frente a esas intervenciones es necesario precisar que: (i) no se presentaron en el marco de una reapertura a lo decidido en relación con el artículo 55; (ii) no hicieron referencia a las particularidades de la proposición avalada sobre el artículo 55 y aprobada en la sesión de 2 de mayo de 2023; (iii) se concentraron en la proposición presentada por la ministra de Agricultura sobre el artículo 373 que regula la vigencia y las derogatorias en el Plan Nacional de Desarrollo en la que propuso la derogatoria de la mayor parte del Decreto 902 de 2017, incluido el artículo 1. En efecto, las intervenciones de los senadores se centraron en plantear su postura sobre el Decreto 902 de 2017, la protección de la propiedad privada y la eficacia de los procesos de tierras. De dónde no se deriva que la intervención de la ministra y el debate subsecuente, que terminó con el retiro de la proposición, hayan girado en torno al contenido del artículo 55, pues esta disposición no se mencionó ni se aludió a su contenido particular.

114. Adicionalmente, aunque el párrafo del artículo 55 incluyó algunas derogatorias sobre disposiciones del Decreto Ley 902 de 2017, se trata de una derogatoria sobre artículos específicos y en ciertas materias, particularmente el párrafo en mención derogó “el inciso segundo del artículo 39, el numeral 2 del artículo 60, el inciso segundo del artículo 61, el artículo 75 y el inciso tercero del artículo 76, solo en lo que respecta a los asuntos de que trata los numerales 4, 5 y 7 del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017”

¹¹¹ Gaceta 902 de 2023. Página 128.

115. La derogatoria descrita no es equivalente al alcance de la proposición debatida en la sesión del 3 de mayo de 2023 en relación con el artículo de vigencias y derogatorias, en la que se propuso derogar la mayor parte del articulado del Decreto 902 de 2017. En consecuencia, a pesar de la relación temática -derogatoria de disposiciones del Decreto 902 de 2017- no es posible equiparar, como lo plantean algunos intervinientes, la explicación y el debate de la sesión del 3 de mayo de 2023 con el contenido de la proposición aprobada el 2 de mayo de 2023 sobre el artículo 55. Por el contrario, como se explicará más adelante, el debate surgido el 3 de mayo en relación con el artículo de derogatorias lejos de demostrar que los congresistas conocían la proposición aprobada en la sesión de 2 de mayo de 2023, descarta dicho conocimiento. Esto, si se tiene en cuenta que la derogatoria de disposiciones del Decreto Ley 902 de 2017 y la eventual eliminación de garantías judiciales sobre procesos agrarios motivó un amplio debate y discusión que no se presentaron en la sesión anterior, cuando se aprobó la derogatoria parcial de ese decreto.

116. Así las cosas, la Sala no encuentra que la explicación que presentó la ministra de Agricultura en la sesión de 3 de mayo de 2023 en relación con una proposición sobre el artículo 373 del proyecto de ley que regulaba las derogatorias haya constituido un medio alternativo de publicidad que permitiera a los congresistas conocer el alcance de la proposición que modificó el artículo 55 del proyecto de ley y que fue aprobada en sesión del día anterior.

El mecanismo alternativo de publicidad: la publicación en la página web del Senado de la República

117. Finalmente, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y el Ministerio de Agricultura señalaron que las proposiciones para el segundo debate se publicaron en la página web del Congreso. Sobre esta herramienta de publicidad, es importante reiterar que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el uso de medios alternativos exige que los congresistas puedan conocer que ese medio estaba disponible para la consulta de las proposiciones correspondientes. Así, en la sentencia C-481 de 2019, se evaluó si sobre la publicación en la página web se había anunciado o referenciado con claridad que esa iba a ser la forma de publicidad en ese proceso. Asimismo, en la sentencia C-134 de 2023, se tuvo por acreditada la publicidad debido al conocimiento que tuvieron los congresistas sobre la radicación de las proposiciones en la secretaría de la plenaria del Senado, la posibilidad de leerlas y el tiempo transcurrido para la consulta.

118. La radicación de la proposición que modificó el artículo 55 se produjo en la subsecretaría general del Senado el 26 de abril de 2023 a las 6:21p.m, y no quedó consignada en el informe de ponencia publicado en la Gaceta del Congreso 386 del 26 de abril de 2023. En efecto, la ponencia para segundo debate en plenaria presentó como anexo un resumen de las proposiciones radicadas entre el 16 de febrero de 2023 y el 25 de abril de 2023 con respecto a todas las disposiciones del proyecto de ley aprobatorio del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026¹¹². Así, de acuerdo con esa gaceta:

¹¹² Durante el período comprendido entre el 16 de febrero de 2023 y el 25 de abril de 2023, se recibieron 5.647

“[d]urante el período comprendido entre el 16 de febrero de 2023 y el 25 de abril de 2023, se recibieron 5.647 proposiciones a través de la Secretaría de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes. En documento anexo, el cual hace parte integral de la presente ponencia, se presenta un resumen de las proposiciones radicadas, las cuales fueron debidamente publicadas en la página web oficial de la Cámara de Representantes, en cumplimiento al principio de publicidad.”¹¹³

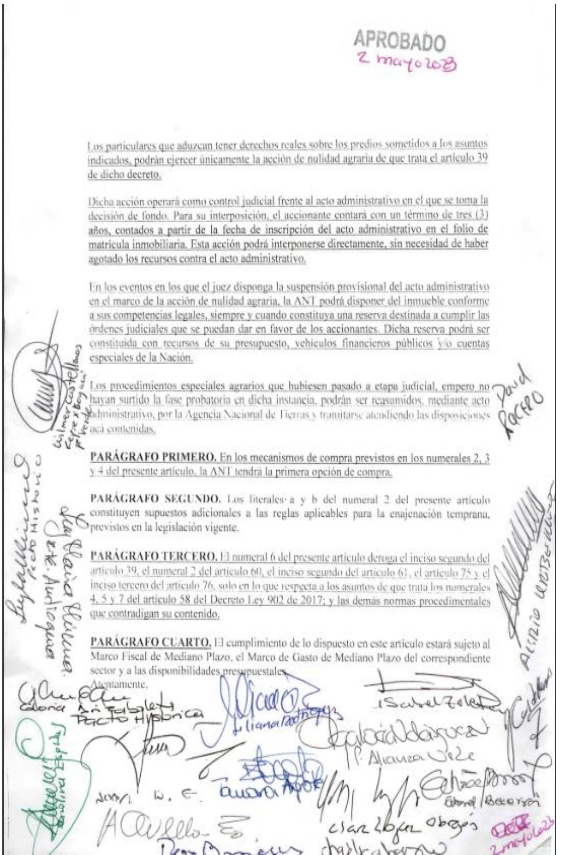
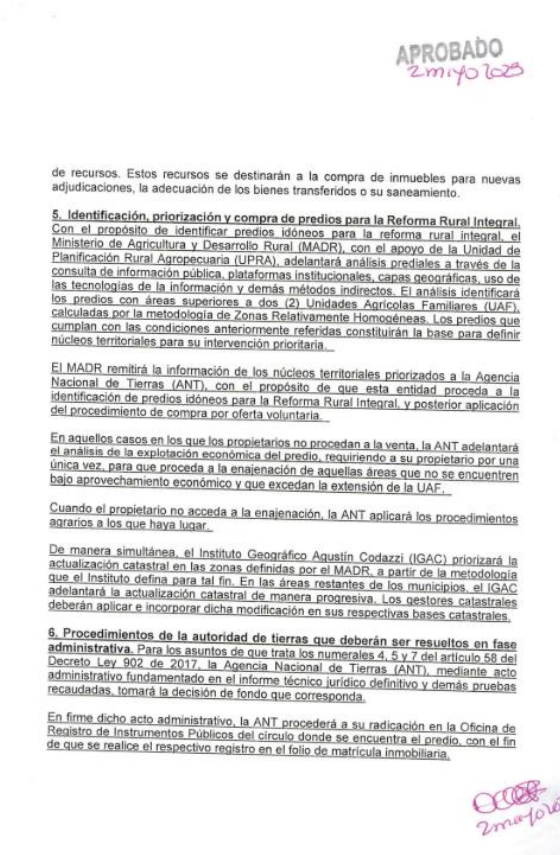
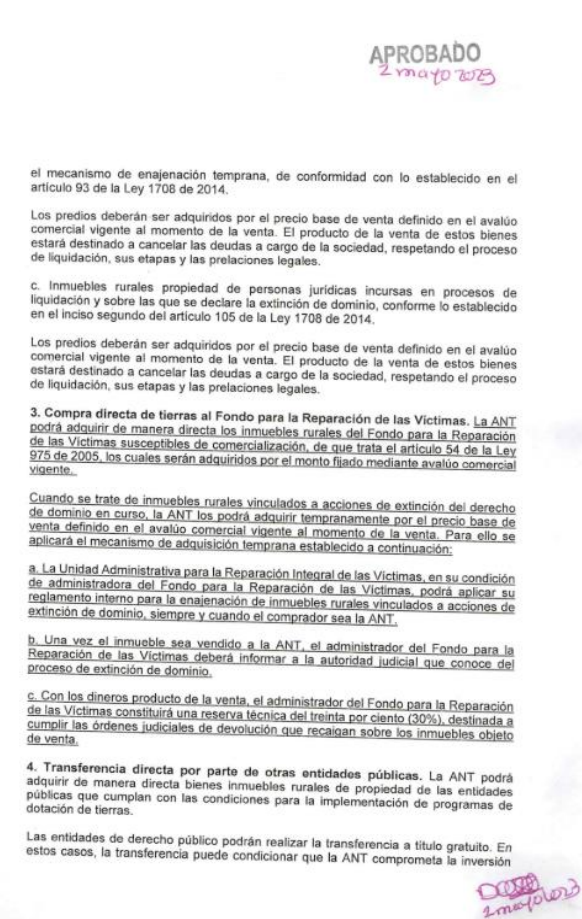
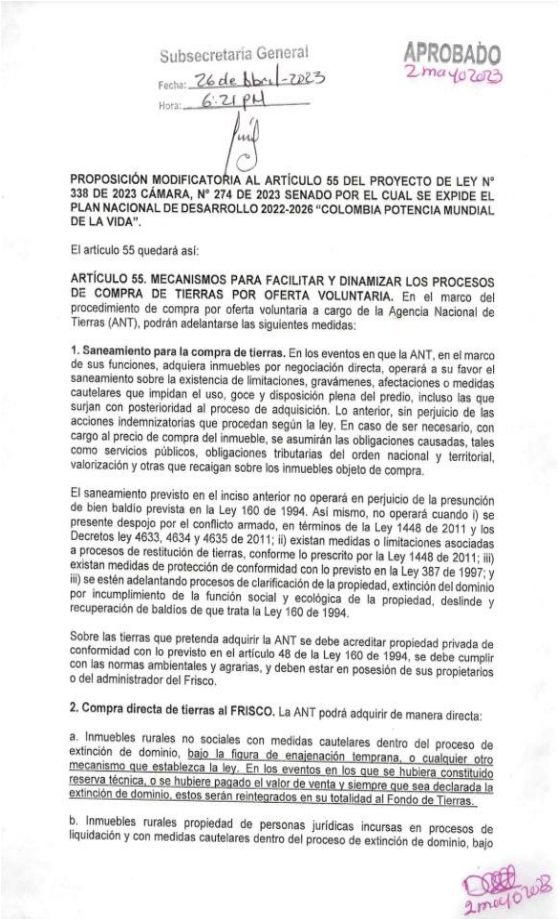
119. En consecuencia, la proposición que modificó el artículo 55 no contó con el mecanismo de publicidad derivado del resumen en el informe de ponencia y la publicación en la página web que se anunció en la ponencia de 26 de abril de 2023.

120. Ahora bien, revisada la página web de la secretaría del Senado de la República se advierte que, en efecto, la proposición analizada en esta ocasión está publicada por ese medio. Sin embargo, la única publicación de esa proposición en el expediente “PL274 de 2023 Senado-PL 338 de 2023 Cámara: Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida” obra en la sección de proposiciones, carpeta de 2 de mayo de 2023, en los folios 15 y 16 del paquete “303 avaladas aprobadas varios arts”¹¹⁴. A continuación, se reproduce la proposición publicada en la página web en la ubicación mencionada:

proposiciones a través de la Secretaría de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes. En documento anexo, el cual hace parte integral de la presente ponencia, se presenta un resumen de las proposiciones radicadas, las cuales fueron debidamente publicadas en la página web oficial de la Cámara de Representantes, en cumplimiento al principio de publicidad.

¹¹³ Gaceta 383 de 2023. Página 23.

¹¹⁴ <http://www.secretariassenado.gov.co/cuatrienio-2022-2026/legislatura-2022-2023/plenarias-2/2023/mayo-2/martes-2-de-mayo-de-2023/pl-274-de-2023-senado-338-de-2023-camara-por-el-cual-se-expide-el-plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida/proposiciones-radicadas/9985-p-303-paquete-avaladas-aprobadas-varios-arts-pl-232-de-2023-senado-pl-338-de-2023-camara-varios-h-s/file>



121. A partir de esa publicación en la página web no es posible establecer que por esa vía se satisfizo el mecanismo de publicidad de la proposición. En el documento se aprecia un sello de “APROBADO” seguido de la fecha “2 de mayo de 2023”. Esto lleva a concluir que esta versión del documento no pudo haberse cargado en la página web antes de ese día, pues de lo contrario no habría justificación válida que explicara por qué en la proposición se aprecia el mencionado sello con esa fecha. De manera que esta copia de la proposición

publicada en la página web es posterior a su aprobación en la plenaria del Senado de la República y, por lo tanto, en el presente asunto no permite dar por acreditada la garantía del principio de publicidad a través de la publicación en la página web previa al debate y votación en la plenaria del Senado.

122. Ahora bien, si en gracia de discusión se admitiera que la proposición se publicó en la página web del Senado antes de la discusión y aprobación en la sesión de 2 de mayo de 2023, lo cierto es que ese mecanismo no constituyó un instrumento efectivo de publicidad, ya que en el trámite adelantado en la plenaria de esa cámara no se anunció ni referenció con claridad que esa publicación sería la forma de publicidad en esa instancia. En efecto, en la sesión del 2 de mayo, el presidente del Senado hizo referencia a la metodología del debate (folio 30 de la Gaceta del Congreso 889 de 2023) en la que describió los momentos de votación. Sobre las proposiciones indicó que:

“Hemos concertado con el Gobierno nacional un equipo, con el Ministerio de Hacienda, saludo al señor Ministro de Hacienda, saludo al señor Ministro del Interior, que se estrena [sic] en sus cargos, bienvenidos a esta casa de la democracia, están sus Viceministros, el director de planeación, el subdirector de planeación, Viceministro general de Hacienda, para que ellos reciban las proposiciones que los señores Senadores y Senadoras, quisieran que se incluyeran en el bloque de proposiciones avaladas, habrá un solo cierre de esa autorización de aval, que me informarán ahora en el Gobierno, pero en principio habíamos dicho que esa tarea le corresponde al señor Viceministro general de Hacienda, en el caso del Senado y al subdirector de planeación en el caso de la Cámara.”¹¹⁵

123. Luego, como se explicó en los FJ 84 y 85, se abrió un espacio a la hora del almuerzo para que los senadores se acercaran a los representantes del Gobierno a presentar inquietudes o solicitudes sobre proposiciones avaladas. Cerrado ese período y tras una larga discusión en relación con los artículos con proposiciones no avaladas, se decidió votar las proposiciones avaladas. En este grupo se encontraba la proposición sobre el artículo 55, la cual fue explicada por el presidente del Senado en los términos citados previamente. De manera que, en el trámite no se señaló que el mecanismo de publicidad de las proposiciones radicadas tras el informe de ponencia sería la publicación en la página web.

124. Así las cosas, la alegada publicación de la proposición modificatoria del artículo 55 en la página web del Senado de la República no constituyó un instrumento de publicidad, pues no se había anunciado o referenciado con claridad que esa iba ser la forma de publicidad en ese proceso.

125. Finalmente, la jurisprudencia ha considerado que la forma en la que se **desarrolla el debate** puede dar cumplimiento al principio de publicidad o evidenciar el conocimiento de los congresistas sobre el objeto de lo debatido y lo decidido. En esa línea, intervino el Ministerio de Agricultura, entidad que adujo que el debate adelantado en la sesión del 3 de mayo de 2023 evidencia el conocimiento de los senadores sobre la proposición aprobada en relación con el artículo 55.

¹¹⁵ Gaceta 889 de 2023. Página 30.

126. Sobre este planteamiento la Corte encuentra que, primero, revisado el trámite adelantado en la plenaria del Senado de la República, la única referencia específica en relación con el artículo 55 y la proposición modificatoria se hizo en la sesión del 2 de mayo de 2023. En concreto, cuando el presidente del Congreso se refirió al grupo de proposiciones avaladas que serían votadas en bloque antes de la votación y describió la proposición en los términos descritos en el punto 1 del examen de este cargo. Tras esa referencia, se pasó a la votación del grupo de artículos y se logró su aprobación sin que se efectuara alguna manifestación específica de los congresistas en relación con la proposición analizada en esta sentencia.

127. Segundo, el receso para almorzar del 2 de mayo no reemplaza de ninguna manera las condiciones para cumplir el requisito de publicidad, ya que se trató de una suspensión para almorzar y solicitar el aval del Gobierno, y no para el conocimiento de las proposiciones. En la descripción del trámite en las gacetas el receso de almuerzo de 20 minutos se presentó por el presidente del Senado como un espacio para que los congresistas acudieran al equipo de gobierno para lograr el aval de las proposiciones y no para que el Senado conociera las proposiciones. En el trámite no se indicó que las proposiciones avaladas estuvieran disponibles para el conocimiento de los congresistas durante el receso en mención.

128. Tercero, la descripción que hizo el presidente del Senado sobre la proposición del artículo 55, como arriba se indicó, fue motivada por una moción de orden presentada por el senador Edwing Fabián Díaz Plata, en la que solicitó, de forma expresa, la lectura de las proposiciones en los siguientes términos: “nosotros no podemos votar a ciegas, no sabemos qué terminaron avalando de un compañero a otro, por supuesto, necesitamos nosotros tener en conocimiento saber cuáles fueron las proposiciones que se avalaron, que las lean y, de esa forma poder acompañar”. Esta intervención descarta que, para ese momento previo a la votación, los congresistas conocieran el alcance de la proposición.

129. Cuarto, la intervención de la ministra de Agricultura se efectuó en la sesión de 3 de mayo de 2023, es decir, al día siguiente de la aprobación del artículo 55 con la proposición modificatoria. Adicionalmente, la intervención de esa funcionaria estuvo relacionada con una proposición relativa al artículo 373 del proyecto de ley que corresponde a la cláusula general de derogatorias y que pretendía la derogatoria de la mayoría de artículos del Decreto Ley 902 de 2017. En efecto, la ministra precisó que: “me han pedido que explique cuál es la razón y la necesidad que tenemos en esta proposición que vamos a discutir sobre las vigencias, del Plan Nacional de Desarrollo, dentro de esta vigencia del Plan Nacional de desarrollo (...)”. De manera que, la intervención de la ministra no versó ni hizo referencia a la proposición del artículo 55.

130. Adicionalmente, en su intervención la ministra expresó: (i) la necesidad de cumplir el Acuerdo de Paz, particularmente la Reforma Rural Integral y la meta de redistribución de 3 millones de hectáreas; (ii) las fuentes de esas hectáreas, esto es, las compras de tierras, los baldíos de la Nación, los bienes que están en otros procesos, por ejemplo, los de la SAE y los del FRISCO, algunos bienes relacionados con reservas forestales; (iii) la meta de

formalización de 7 millones de hectáreas; (iv) la ineficiencia del Decreto Ley 902 de 2017 para implementar tanto el fondo de tierras como para adelantar la formalización, debido a que creó una fase judicial sin jueces agrarios que puedan fallar estos asunto. Finalmente, planteó la necesidad de mejorar tiempos y procedimientos.

131. Tras esa intervención, varios senadores expusieron su desacuerdo sobre la proposición. Así, el senador Juan Felipe Lemos Uribe se mostró en desacuerdo con que, según dijo, el Ministerio pretendiera a último momento derogar la mayor parte del Decreto Ley 902 de 2017. En similar sentido, el senador David Andrés Luna Sánchez calificó de desatinado que el Gobierno repentinamente intentara introducir un artículo que “tiene una carga de profundidad enorme, donde se pone en tela de juicio no solamente el estado de derecho, sino los procedimientos que están consagrados en la vía judicial y en la vía administrativa”¹¹⁶. Luego, intervino Paloma Valencia, senadora que también expresó su desacuerdo y, por último, habló el senador Efraín Cepeda, quien manifestó su preocupación por la intención de derogar el mencionado Decreto Ley¹¹⁷.

132. Tras esa intervención, el presidente del Senado anunció que la ministra de Agricultura retiraba la proposición. Luego, dicha funcionaria intervino para confirmar esa decisión. Finalmente, tras esa precisión, se permitieron más intervenciones bajo la aclaración de que la proposición había sido retirada. En las intervenciones siguientes realizadas por Wilson Neber Arias Castillo, Carlos Manuel Meisel Vergara, Iván Leonidas Name Vásquez, Inti Asprilla Reyes, Alejandro Carlos Chacón Camargo, Aída Marina Quilcué Vivas, Aída Yolanda Avella Esquivel, María Fernanda Cabal Molina, Robert Daza Guevara, Julián Gallo Cubillos, Polivio Leandro Rosales Cadena se expresaron distintas posiciones, a favor y en contra, sobre los temas planteados por la ministra de Agricultura en su exposición.

133. De la descripción del debate adelantado en la sesión del 3 de mayo de 2023 no se deriva, como lo plantean algunas de las intervenciones en el trámite de constitucionalidad, que los senadores conocieran el contenido de la proposición aprobada en relación con el artículo 55 en la sesión del día anterior. Esto, debido a que: (i) el debate giró en torno a una proposición presentada por la ministra de Agricultura en relación con el artículo de vigencias y derogatorias, y que proponía una derogatoria de la mayoría de las disposiciones del Decreto Ley 902 de 2017; (ii) ni la intervención de la ministra ni en el debate se hizo referencia al artículo 55 aprobado el día anterior; (iii) aunque el debate tiene una evidente relación temática, pues la discusión adelantada el 3 de mayo estuvo relacionada con la alegada ineficacia de los mecanismos dispuestos en el Decreto 902 de 2017 para la formalización de tierras, la recuperación y redistribución, y el artículo 55 regula mecanismos relacionados con la adquisición de tierras y la eliminación de la fase judicial con respecto a algunos procesos agrarios, ese vínculo no puede ser entendido como una prueba de que los senadores conocían el alcance de la proposición del artículo 55. Por el contrario, lo que revela el debate es que en el Senado existía un gran interés

¹¹⁶ Gaceta 902 de 2023, página 127.

¹¹⁷ Gaceta 902 de 2023, página 128.

sobre la materia y sobre la necesidad de adelantar una discusión en torno a las modificaciones al Decreto Ley 902 de 2017. Este interés se contrasta con la ausencia de cualquier mención sobre la proposición relativa al artículo 55 avalada y aprobada en la sesión del 2 de mayo de 2023.

134. Así, a partir de lo expuesto, la Corte concluye que en relación con la proposición presentada frente al artículo 55 del proyecto de ley aprobatorio del Plan Nacional de Desarrollo en el trámite ante la Plenaria del Senado de la República no se cumplió el mecanismo de publicidad definido en la Ley 5 de 1992, esto es, la lectura de la proposición previo al debate y su aprobación. Adicionalmente, al examinar si la publicidad se garantizó por otros mecanismos, esta corporación no encontró que la explicación realizada por el presidente del Senado sobre la proposición aquí analizada se presentara con un grado de claridad y detalle que les permitiera a los senadores conocer el alcance de la proposición presentada, avalada y aprobada. Finalmente, los otros mecanismos alegados, tales como la intervención de la ministra de Agricultura, la publicación en la página web o la inferencia por el contenido del debate, no revelan que en el trámite ante la plenaria del Senado se haya asegurado algún mecanismo o medida que les permitiera a los congresistas conocer el alcance de la proposición aprobada con respecto al artículo 55.

135. La ausencia de un mecanismo que garantizara el conocimiento de los congresistas sobre la proposición, que constató la Corte, afectó el principio de publicidad como presupuesto para el debate y la adopción de una decisión democrática, pues los senados no pudieron conocer el objeto sobre el que recayó su decisión. Esta omisión sacrificó la posibilidad de un debate y de una decisión democrática, lo que además resulta más grave para los principios constitucionales que protege el principio de publicidad si se consideran las particularidades del trámite legislativo de aprobación de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, en el que el principio de publicidad se cualifica en atención a: (i) la iniciativa gubernamental exclusiva; (ii) el término restringido para la aprobación de la ley; (iii) los límites a las posibilidades de modificación de sus disposiciones por los congresistas; y (iv) la prelación del plan nacional de inversiones.

136. Sobre la configuración del vicio en materia de publicidad, la Sala reconoce que el carácter masivo de las proposiciones comporta un reto para el trámite legislativo, pero ello no puede ser una razón para desconocer los elementos esenciales de procedimientos que comprometen la transparencia y legitimidad predicable de todo proceso legislativo. En ese sentido, la Corte recuerda que la garantía de publicidad que permite el conocimiento de lo que será objeto de discusión y decisión debe ser observada con especial cuidado, de forma que se asegure un debate y una decisión democrática.

137. Adicionalmente, es necesario precisar que las circunstancias examinadas en esta oportunidad difieren de las analizadas en la sentencia C-134 de 2023. Esto, debido a que, como se explicó ampliamente, la Sala valoró si en relación con el numeral 6 y el parágrafo 3 del artículo 61, los cuales fueron introducidos a través de una proposición en el trámite ante la plenaria del Senado, los congresistas conocieron o podían conocer la proposición votada. En este

examen la Corte encontró que en el trámite de la proposición radicada el 26 de abril de 2023 no obró un mecanismo de publicidad que permitiera su conocimiento efectivo, pues no hubo una lectura de la proposición, la explicación fue una mención parcial y otros medios como la publicación en la página web no fue identificada como el mecanismo de publicidad como lo exige la jurisprudencia.

138. Además, la radicación en la secretaría no obró como un mecanismo de publicidad en el presente asunto, pues contrario a lo que sucedió en el trámite legislativo examinado en la sentencia C-134 de 2023, esa disponibilidad no se enunció durante el trámite y no se indicó que esa proposición obraba en la secretaría. En efecto, en la sentencia C-134 de 2023 se tuvo en cuenta: la certeza de la radicación de una o más proposiciones en la secretaría de la plenaria del Senado, la indicación pública e inequívoca de que la secretaría tenía las proposiciones en su poder (a partir de su identificación y la mención de los proponentes), y la existencia de un plazo para consultar las proposiciones antes del debate. En contraste, en el presente asunto no hubo una mención en el trámite sobre la radicación y disponibilidad de la proposición en la secretaría, no se hizo una mención pública e inequívoca sobre el particular y, por el contrario, examinada la reacción de los congresistas en el debate del día 3 de mayo de 2023 sobre una posible modificación al Decreto Ley 902 de 2017 propuesta por la ministra de Agricultura, día siguiente a la votación de la proposición, se descartó ese conocimiento.

139. En concreto, al intervenir sobre la propuesta de derogatoria del Decreto Ley 902 de 2017 que se pretendió incluir en el artículo de derogatorias los congresistas se opusieron con ahínco a una medida de esas características, al punto que la proposición del 3 de mayo tuvo que retirarse. Sin embargo, ninguno de los senadores que intervino ese 3 de mayo citaron o hicieron referencia al artículo 55. Es decir, no parecían notar que el día anterior habían aprobado una proposición que derogaba parcialmente el Decreto Ley 902 de 2017. Esta circunstancia refuerza la tesis de que contextualmente tampoco es dable derivar que conocieran debidamente la proposición al artículo 55.

140. Finalmente, es necesario precisar que la duda sobre la publicación de la proposición en la página web y, en general, sobre su publicidad no se resuelve en favor de la decisión mayoritaria que tomó el cuerpo legislativo, debido a que la falta de publicidad adecuada de las proposiciones afecta directamente los principios democráticos y la participación efectiva de los legisladores. En efecto, como lo ha desarrollado ampliamente la jurisprudencia de esta Corporación, la publicidad de las proposiciones en el proceso legislativo es fundamental para asegurar que los congresistas tengan acceso a toda la información necesaria, de manera razonable y suficiente, y asegura un conocimiento sobre el objeto de lo que se discute, el cual posibilita el debate y la decisión democrática. De manera que, ante la falta de publicidad de una proposición que modificó sustancialmente el texto de la disposición aprobada no puede tenerse por acreditado un debate y una decisión democrática.

I. Examen del cargo por violación de los principios de consecutividad e identidad flexible

Los principios de consecutividad e identidad flexible en la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo. Reiteración de jurisprudencia

141. La Constitución le impone al Congreso de la República unos requisitos procedimentales para el ejercicio de su función de hacer leyes. El cumplimiento de tales exigencias cobra importancia en una democracia porque con ellas se busca garantizar que la voluntad del Legislador surja de un proceso reflexivo y ponderado que permita la participación de todas las fuerzas políticas elegidas para representar al pueblo¹¹⁸.

142. Uno de los mencionados requisitos es el principio de consecutividad, que se fundamenta en el artículo 157 de la Constitución. Según esta norma, para que un proyecto se convierta en ley, este debe haber sido (i) publicado oficialmente por el Congreso antes de iniciar su trámite; (ii) aprobado en primer debate por parte de las comisiones respectivas del Senado de la República y la Cámara de Representantes; (iii) aprobado en segundo debate por las plenarias de dichos órganos legislativos; y (iv) sancionado por el Gobierno nacional.

143. A partir de lo dispuesto en el citado artículo, esta Corte ha entendido que, en virtud del principio de consecutividad, las comisiones y las plenarias de ambas cámaras tienen el deber de estudiar y debatir todos los asuntos puestos a su consideración¹¹⁹. Con este principio se busca garantizar que las iniciativas sean sometidas a deliberación, ya que esta es “el fundamento de la legitimidad del procedimiento legislativo”¹²⁰.

144. El respeto por el principio de consecutividad no implica que los proyectos de ley no puedan ser modificados a lo largo de su trámite. De hecho, la propia Constitución, en su artículo 160, permite que durante el segundo debate se introduzcan modificaciones, adiciones y supresiones al articulado en discusión. En desarrollo de este precepto, el Reglamento del Congreso¹²¹ establece que, en segundo debate, las plenarias de cada cámara pueden reformar los proyectos sin que por esto deban regresar a la respectiva comisión permanente en donde se surtió el primer debate, a menos que se adviertan serias discrepancias con lo que allí se aprobó. Por su parte, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo¹²² prevé que en cualquier momento del trámite legislativo el Congreso puede introducir modificaciones al Plan de Inversiones del PND¹²³, y que cuando estas se producen en desarrollo de las plenarias, no se requiere que el proyecto retorne a las comisiones donde se aprobaron en primer debate, pero siempre se requerirá la aprobación por parte de la plenaria de la otra cámara.

145. No obstante, la posibilidad de las plenarias de reformar en segundo debate los proyectos aprobados por las comisiones en primer debate no es omnímoda, ya que, en todo caso, el principio de consecutividad exige garantizar que la

¹¹⁸ Sentencias C-760 de 2001, C-044 de 2017, C-590 de 2019, C-440 de 2020, entre otras.

¹¹⁹ Sentencia C-801 de 2003. En igual sentido, sentencias C-084 de 2019, C-590 de 2019, C-427 de 2020, C-487 de 2020, C-261 de 2022, entre otras.

¹²⁰ Sentencia C-590 de 2019.

¹²¹ Ley 5ª de 1992, artículo 178.

¹²² Ley 152 de 1994, artículo 22.

¹²³ Según el literal d del artículo 6º de la Ley 152 de 1994, los mecanismos de ejecución hacen parte del plan de inversiones.

materia sea debatida en todas las instancias del trámite legislativo. Para armonizar dicha potestad con esta exigencia procedimental, la Corte ha señalado que la modificación de los textos en segundo debate se rige por el principio de identidad flexible, el cual exige que

“el proyecto de ley se conserve siempre el mismo a lo largo del trámite legislativo, en cuanto a su materia o núcleo temático, razón por la cual las modificaciones o adiciones introducidas como artículos nuevos deben tener un vínculo razonable con el tema general del proyecto en curso, lo cual implica que (i) dichos cambios se refieran a temas tratados y aprobados en el primer debate, y (ii) que [e]stos temas guarden estrecha relación con el contenido del proyecto”¹²⁴ (énfasis añadido).

146. En esta misma línea, y a propósito de la satisfacción de los principios de consecutividad e identidad flexible en leyes aprobatorias del PND, la Corte recientemente ha sostenido que

“todo proyecto de ley, a pesar de las modificaciones, adiciones o supresiones introducidas en el trámite legislativo, debe mantener un eje temático común durante la totalidad de los debates parlamentarios. Por tal razón, está prohibida ‘la introducción de temas nuevos, que no guarden relación con las materias debatidas en instancias anteriores del trámite o, en general, conexidad material con el proyecto, con lo debatido y aprobado en las comisiones’”¹²⁵ (énfasis añadido).

147. Esta Corporación se ha referido en numerosas ocasiones a la manera en que se relacionan los principios de consecutividad e identidad flexible durante el proceso legislativo. En sus pronunciamientos, la Corte ha sentado las múltiples reglas para la materialización de tales principios en la práctica, de las cuales es preciso traer a colación las siguientes por ser relevantes para la resolución del asunto bajo examen:

- (i) La satisfacción de los principios de consecutividad e identidad flexible se predica del proyecto de ley en su conjunto, no de sus artículos analizados de manera aislada¹²⁶.
- (ii) Es posible introducir disposiciones nuevas en el segundo debate, siempre y cuando estas (a) tengan un vínculo razonable con las temáticas generales del PND; y (b) hayan sido objeto de discusión en cada uno de los debates¹²⁷. Estas dos condiciones son acumulativas, es decir, ambas deben concurrir para poder afirmar que el asunto nuevo incorporado en segundo debate respeta los principios de consecutividad e identidad flexible.
- (iii) Se violan los principios de consecutividad e identidad flexible cuando la disposición nueva introducida en segundo debate no guarda cercanía temática con lo discutido en primer debate, sino que constituye más bien una materia autónoma e independiente¹²⁸.

¹²⁴ Sentencia C-942 de 2008, reiterada en sentencia C-277 de 2011, a su vez reiterada en sentencia C-133 de 2021.

¹²⁵ Sentencia C-440 de 2020. En similar sentido, sentencias C-427 de 2020, C-063 de 2021, C-133 de 2021, entre otras.

¹²⁶ Sentencias C-453 de 2006, C-440 de 2020, C-133 de 2021.

¹²⁷ Sentencias C-376 de 2008, C-539 de 2008, C-105 de 2016, C-415 de 2020, C-427 de 2020, C-440 de 2020, C-063 de 2021, C-133 de 2021.

¹²⁸ Sentencia C-063 de 2021.

- (iv) Dicha cercanía temática implica que entre el proyecto estudiado en primer debate y la disposición introducida en segundo debate debe existir una conexidad clara, estrecha, necesaria y evidente¹²⁹.
- (v) No constituyen temas nuevos¹³⁰ (a) artículos que contienen asuntos tratados previamente en las comisiones; (b) adiciones que desarrollan aspectos de un tema central del proyecto de ley siempre y cuando tales adiciones estén comprendidas dentro de lo previamente debatido; (c) artículos que reafirman una decisión adoptada por las comisiones; (d) las modificaciones o adiciones que se introducen con el fin de precisar o delimitar el alcance de las decisiones adoptadas en primer debate; y (e) las que fijan pautas concretas derivadas de un tema tratado en primer debate.

148. Sobre la base de estas consideraciones, a continuación la Sala analizará si durante el trámite legislativo de las normas demandadas se quebrantaron o no los principios de consecutividad e identidad flexible.

Caso concreto: el numeral 6° y el párrafo 3° del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 se expidieron con violación de los principios de consecutividad e identidad flexible.

149. A continuación se hará un breve recuento de los antecedentes de la Ley 2294 con énfasis en el trámite que se le dio al numeral 6° y al párrafo 3° del artículo 61. La Sala constatará que, tal como lo señaló el demandante dentro del Expediente D-15461, estas normas no hacían parte del proyecto de ley original ni del que fue aprobado en primer debate por las Comisiones Terceras y Cuartas de ambas cámaras, sino que se incorporaron al articulado a través de proposiciones aprobadas por las plenarias del Senado y de la Cámara de Representantes. Por consiguiente, se deberá verificar si dicha modificación introducida en segundo debate respetó los principios de consecutividad e identidad flexible, a la luz de los parámetros expuestos en el anterior acápite. Como resultado de este análisis, la Sala concluirá que las normas acusadas quebrantaron tales principios, por una parte, como consecuencia de la vulneración del principio de publicidad durante el segundo debate ante la plenaria del Senado, y, por otra, porque el contenido de los preceptos demandados, aunque tiene relación con la materia general del PND, no corresponde a un asunto que haya sido discutido ni aprobado en primer debate.

Las normas demandadas fueron incorporadas en segundo debate.

150. El proyecto de ley presentado por el Gobierno nacional se publicó en la Gaceta del Congreso No. 18 del 18 de febrero de 2023. El Título III sobre mecanismos de ejecución del PND mantenía un Capítulo II sobre el eje de transformación “Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental”, que, a su vez, tenía una Sección VI con medidas relacionadas con la “tenencia en las zonas rural, urbana y suburbana formalizada, adjudicada y

¹²⁹ Ibidem.

¹³⁰ Sentencias C-1052 de 2012, C-105 de 2016, C-063 de 2021.

regularizada”.

151. La referida Sección VI contenía un artículo 48, que ahora corresponde al artículo 61 de la Ley 2294, referido a los “mecanismos para facilitar y dinamizar los procesos de compra de tierras por oferta voluntaria”. En su versión original, esta norma regulaba cuatro medidas concretas: (i) el saneamiento a favor de la ANT de bienes adquiridos por negociación directa; (ii) la compra de tierras al FRISCO; (iii) la compra de tierras al Fondo de Reparación de Víctimas; y (iv) la transferencia directa de bienes inmuebles rurales por parte de otras entidades públicas. Esta propuesta de artículo no contemplaba la medida de procedimientos que la ANT podía agotar en fase administrativa (numeral 6 del artículo 61 actual), ni la consecuente derogatoria de algunas disposiciones del Decreto Ley 902 (parágrafo 3° del artículo 61 actual).

152. El 19 de marzo de 2023 se publicó el informe de ponencia positiva en el que se proponía dar curso al debate del proyecto de ley¹³¹. Allí se precisa que, a partir de las discusiones y reuniones de trabajo llevadas a cabo con el Gobierno nacional y representantes de distintos sectores, organizaciones y comunidades, se incluyeron modificaciones al articulado del proyecto de ley. Al artículo 48 se le introdujo un cambio consistente en que “[s]e especifica que los predios adquiridos por oferta voluntaria deberán destinarse al Fondo de Tierras a cargo de la ANT”¹³². Por otra parte, el 20 de marzo siguiente se publicó un informe de ponencia de archivo del proyecto de ley¹³³.

153. Las Comisiones Terceras y Cuartas del Senado y de la Cámara llevaron a cabo el primer debate de manera conjunta, en sesiones del 21, 22 y 23 de marzo de 2023¹³⁴. De conformidad con lo aprobado en esa instancia, el artículo 48 pasó a ser el 55, y su contenido tampoco incluía la medida en comento, ni la derogatoria de algunos preceptos del Decreto Ley 902¹³⁵.

154. El 26 de abril de 2023 se publicaron los informes de ponencia para segundo debate ante las plenarias de la Cámara de Representantes y el Senado de la República. En ambos informes se señala que, respecto del artículo 55 “se realizan modificaciones de forma que no alteran el contenido del artículo”¹³⁶.

155. En sesión del 2 de mayo de 2023, durante el transcurso del segundo debate del proyecto de ley, la plenaria del Senado de la República aprobó una proposición que buscaba modificar el artículo 55, en el sentido de adicionar, entre otros asuntos, los procedimientos que la ANT podía agotar en fase administrativa (numeral 6 del artículo 61 actual) y la derogatoria de algunas disposiciones del Decreto Ley 902 (parágrafo 3° del artículo 61 actual)¹³⁷.

156. Por su parte, en sesión del 4 de mayo de 2023, la plenaria de la Cámara de Representantes también aprobó la misma proposición respecto del artículo

¹³¹ Gaceta del Congreso 180 de 2023.

¹³² Ibidem, página. 4.

¹³³ Gaceta del Congreso 182 de 2023.

¹³⁴ Gacetas del Congreso 858, 859 y 860 de 2023.

¹³⁵ Gaceta del Congreso 274 de 2023.

¹³⁶ Gacetas del Congreso 386 y 388 de 2023.

¹³⁷ Gaceta del Congreso 889 de 2023.

55, que incluía los numerales 6° y párrafo 3° del actual artículo 61.¹³⁸

157. Como se puede advertir, está demostrado que el numeral 6° y el párrafo 3° del artículo 61 aquí demandados se incorporaron al proyecto de ley a través de proposiciones aprobadas en segundo debate por las plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, como se ilustra a continuación:

Tabla 10 – Evolución temática del artículo 61 de la ley 2293

Síntesis del texto del proyecto de ley ¹³⁹	Síntesis del texto aprobado en primer debate ¹⁴⁰	Síntesis del texto aprobado en segundo debate Cámara ¹⁴¹	Síntesis del texto aprobado en segundo debate Senado ¹⁴²
Artículo 48 Medidas que se pueden adelantar en el marco del procedimiento de compra por oferta voluntaria por la ANT:	Artículo 55 Medidas que se pueden adelantar en el marco del procedimiento de compra por oferta voluntaria de tierras por la ANT que se destinarán al fondo de tierras a cargo de dicha entidad:	Artículo 55 Medidas que se pueden adelantar en el marco del procedimiento de compra por oferta voluntaria de tierras por la ANT:	Artículo 61 Medidas que se pueden adelantar en el marco del procedimiento de compra por oferta voluntaria de tierras por la ANT que se destinarán al fondo de tierras a cargo de dicha entidad:
1. Saneamiento para la compra de tierras	1. Saneamiento para la compra de tierras	1. Saneamiento para la compra de tierras	1. Saneamiento para la compra de tierras
2. Compra directa de tierras al FRISCO	2. Compra directa de tierras al FRISCO	2. Compra directa de tierras al FRISCO	2. Compra directa de tierras al FRISCO
3. Compra directa de tierras al Fondo de Reparación de Víctimas	3. Compra directa de tierras al Fondo de Reparación de Víctimas	3. Compra directa de tierras al Fondo de Reparación de Víctimas	3. Compra directa de tierras al Fondo de Reparación de Víctimas
4. Transferencia directa por parte de otras entidades públicas	4. Transferencia directa por parte de otras entidades públicas	4. Transferencia directa por parte de otras entidades públicas	4. Transferencia directa por parte de otras entidades públicas
		5. Identificación, priorización y compra de predios para la Reforma Rural Integral	5. Identificación, priorización y compra de predios para la Reforma Rural Integral
		6. <u>Procedimientos de la autoridad de tierras que deberán ser resueltos en fase administrativa</u>	6. <u>Procedimientos de la autoridad de tierras que deberán ser resueltos en fase administrativa</u>

¹³⁸ Gaceta del Congreso 1143 de 2023.
¹³⁹ Gaceta del Congreso 18 de 2023.
¹⁴⁰ Gaceta del Congreso 274 de 2023.
¹⁴¹ Gaceta del Congreso 428 de 2023.
¹⁴² Gaceta del Congreso 417 de 2023.

Síntesis del texto del proyecto de ley ¹³⁹	Síntesis del texto aprobado en primer debate ¹⁴⁰	Síntesis del texto aprobado en segundo debate Cámara ¹⁴¹	Síntesis del texto aprobado en segundo debate Senado ¹⁴²
		(se agrega un párrafo 3° que deroga algunas disposiciones del Decreto Ley 902)	(se agrega un párrafo 3° que deroga algunas disposiciones del Decreto Ley 902)

La violación del principio de publicidad trajo, como consecuencia, la vulneración del principio de consecutividad.

158. La jurisprudencia de esta corporación ha considerado que la satisfacción del principio de publicidad es una condición determinante para el adecuado desarrollo de las instancias de discusión dentro del trámite legislativo, ya que “no puede existir debate en los términos del Reglamento del Congreso si los congresistas no conocen de manera previa el contenido integral de los proyectos o proposiciones”¹⁴³. De aquí que la Corte, en sentencia C-074 de 2021, haya considerado que el principio de publicidad puede ser analizado en conexidad con el de consecutividad, en la medida en que este último exige que para que un proyecto se convierta en ley debe ser debatido y aprobado por las comisiones y plenarias de ambas células legislativas¹⁴⁴. Al respecto, recientemente la Corte indicó que

“el cumplimiento del principio de publicidad guarda relación con el *principio de consecutividad*, pues el quebrantamiento de las reglas de procedimiento relativas al principio de publicidad, a tal punto que no sea posible concluir que los congresistas tenían un conocimiento real del objeto de la discusión, descarta la existencia de un debate propiamente dicho”¹⁴⁵.

159. Bajo tales lineamientos, para la Corte es claro que en el presente caso la violación del principio de publicidad en relación con el numeral 6 y el párrafo tercero del artículo 61 de la Ley 2294, ya expuesta, necesariamente implica que la aprobación de dichos preceptos durante la plenaria del Senado también desconoce el principio de consecutividad. Al no estar los senadores informados sobre la proposición que incorporó tales disposiciones al proyecto, es claro que no estaban dadas las condiciones mínimas para discutir sobre su contenido. Esta falencia, a la luz de la jurisprudencia de la Corte, descarta la existencia real de un debate, y afecta el principio de consecutividad, en cuanto implica que no se surtieron en debida forma todos los debates exigidos por el artículo 157 de la Carta para que el proyecto se convirtiera en ley.

Los contenidos de las normas demandadas tienen relación con la temática general del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, pero no fueron tratados en el primer debate.

160. En este punto del análisis la Sala verificará en primer lugar si la medida

¹⁴³ Sentencia C-481 de 2019.
¹⁴⁴ Constitución Política, artículo 157.
¹⁴⁵ Sentencia C-109 de 2023.

de suprimir la fase judicial del procedimiento único del Decreto Ley 902 para el trámite de ciertos asuntos agrarios, y la consecuente facultad de la ANT para decidir de fondo sobre tales materias dentro de una actuación administrativa, tiene o no una relación con el tema general del PND.

161. Al efecto, en primer lugar debe precisarse que el hecho de que el numeral y el párrafo demandados hayan quedado insertos en un artículo referido a los mecanismos para dinamizar la compra de tierras por oferta voluntaria no necesariamente implica un desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible, como lo señaló el demandante dentro del expediente D-15461. Atrás se explicó (fundamento 147 de esta providencia) que la satisfacción de tales principios no se evalúa respecto de artículos aislados, sino que debe constatarse frente al articulado en general.

162. Ahora bien, ya quedó establecido que el articulado original del proyecto de ley no contemplaba la supresión la fase judicial del Decreto Ley 902 (fundamentos 150 a 151 de esta providencia). Corresponde ahora examinar si esta medida guarda una relación razonable con lo previsto la exposición de motivos de la iniciativa, o con las bases del PND 2022-2026, que el Gobierno presentó con el proyecto de ley¹⁴⁶, y que hacen parte integral de la Ley 2294¹⁴⁷.

163. En la exposición de motivos del proyecto que resultó en la Ley 2294, se formuló una justificación sobre el eje de transformación dedicado al ordenamiento territorial alrededor del agua y la justicia ambiental. Allí se indicó que se buscaba cambiar el relacionamiento de la población con el territorio con el fin de garantizar la vida digna de todas las personas. Para tal objeto, se señaló que:

“en la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo se avanzará de manera participativa en la formalización y puesta en funcionamiento del Sistema de Administración del Territorio (SAT), como la infraestructura pública que permitirá la coordinación y armonización de las decisiones sobre el territorio. Esto es posible por medio del fortalecimiento de las instancias para una gobernanza participativa con enfoque de justicia ambiental y de las capacidades de la ciudadanía, los gobiernos nacional y locales en los procesos de planificación; la implementación de mecanismos de gestión y resolución de conflictos socioambientales y territoriales; el uso de la información catastral y ambiental actualizada e interoperada para los procesos de ordenamiento, planificación territorial y la implementación de instrumentos de captura de valor de las rentas urbanas y rurales; y el impulso a los procesos de formalización, democratización y restitución de la tierra en el marco de la reforma rural integral y el cumplimiento de los compromisos del Gobierno Nacional en el Acuerdo de Paz y en la ley de víctimas”¹⁴⁸ (énfasis añadido).

164. Más adelante, al referirse a las normas instrumentales para la ejecución del referido eje de transformación, la exposición de motivos precisó lo siguiente:

“[e]n las normas instrumentales que harán posible la transformación “Ordenamiento del Territorio Alrededor del Agua y Justicia Ambiental” se encuentran artículos relativos a la Justicia Ambiental y Gobernanza Inclusiva dentro de los que se destacan

¹⁴⁶ Gaceta del Congreso 18 de 2023.

¹⁴⁷ Ley 2294, art. 2°.

¹⁴⁸ Gaceta del Congreso 18 de 2023, página. 43.

atribución de funciones para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible frente a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, control contra la deforestación y adecuación de infraestructura en Parques Nacionales Naturales. En el Plan Nacional de Desarrollo el agua será en centro del desarrollo del territorio para lo cual se previeron normas relativas a ordenamiento territorial que priorizan el cuidado del medio ambiente en su desarrollo.

“La coordinación de los instrumentos de planificación de territorios vitales, las capacidades de los gobiernos locales y las comunidades para la toma de decisiones de ordenamiento y planificación territorial, la consolidación del catastro multipropósito y tránsito hacia el sistema de administración del territorio (SAT), la tenencia en las zonas rural, urbana y suburbana formalizada, adjudicada y regularizada y las normas sobre los procesos de compra de tierras para el cumplimiento del punto 1 del acuerdo de paz para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera relacionado con la reforma rural integral, conforman los instrumentos propuestos para lograr la transformación del ordenamiento del territorio alrededor del agua y la justicia ambiental”¹⁴⁹ (énfasis añadido).

165. Por otro lado, como lo señalaron el Departamento Nacional de Planeación, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, el Ministerio de Agricultura, la Comisión Colombiana de Juristas y la Universidad de Nariño, en el documento que contiene las bases del PND, se encuentran referencias a la importancia de mejorar el acceso y la formalización de la propiedad rural, no solo como objetivo en sí mismo sino como medio para alcanzar la paz. Al respecto, el capítulo sobre el eje transformación de ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental de dicho documento contiene las siguientes afirmaciones:

“Los bajos niveles de formalización de la tenencia y titulación de la tierra y el letargo en el proceso de restitución son una barrera para alcanzar la paz total y superar los conflictos sociales, ambientales y económicos alrededor del uso y acceso a la tierra. Mientras no se generen las condiciones para un mercado formal de tierras y se mejore en su restitución efectiva, el ordenamiento territorial no podrá ser un instrumento para la paz.

(...)

La importancia de esta transformación fue notoria en las propuestas que hicieron los ciudadanos en los diálogos regionales vinculantes. (...) [[os ciudadanos] [c]ritican (...) la desactualización de los planes de ordenamiento y del catastro, la multiplicidad de instrumentos relacionados con el manejo del suelo, la informalidad en la tenencia de la tierra...

(...)

“La inseguridad jurídica de la tenencia reduce los beneficios públicos del mercado de suelo, dificulta el acceso al crédito, la gestión ambiental y social de la propiedad y la consolidación de la reforma rural integral.

Catalizadores:

“En este proceso se formalizará, regularizará y restituirá la propiedad de la tierra, para promover el cierre de brechas y la democratización del territorio...

“Para lograr las metas en ordenamiento territorial, materializar el enfoque y alcances de esta transformación, y hacer de Colombia una potencia mundial de vida, se

¹⁴⁹ Ibidem, página 45.

establecerán 6 catalizadores: 1. Justicia ambiental y gobernanza inclusiva. 2. El agua y las personas en el centro del ordenamiento territorial. 3. Coordinación de los instrumentos de planificación de territorios vitales. 4. Capacidades de los gobiernos locales y las comunidades para la toma de decisiones de ordenamiento y planificación territorial. 5. Consolidación del catastro multipropósito y tránsito hacia el Sistema de Administración del Territorio (SAT). 6. Tenencia de la tierra en las zonas rural, urbana y suburbana formalizada, adjudicada y regularizada.

(...)

"6. Tenencia en las zonas rural, urbana y suburbana formalizada, adjudicada y regularizada:

"El gobierno nacional realizará acciones para impulsar la formalización, regularización y adjudicación de la propiedad, con prioridad en la titulación de áreas rurales.

(...)

"Acceso y formalización de la propiedad

"Se implementará una estrategia para garantizar la permanencia de comunidades campesinas en Reservas Forestales de la Ley Segunda de 1959, que incluya mecanismos alternativos de acceso y formalización de la tenencia de la tierra, armonizando y reconvirtiendo los usos para compatibilizarlos con los objetivos de conservación sin que implique sustracciones. Igualmente se formalizará el uso de tierra en zonas de reserva ambiental con uso compatible de la tierra y la definición de los baldíos.

"Coordinación institucional para optimizar la formalización

"Se agilizarán, simplificarán y optimizarán los procesos que le permiten al ciudadano contar con el título de propiedad registrado. Se estandarizarán los trámites relacionados con la formalización, adjudicación y regularización de la propiedad en las áreas urbanas, suburbanas y rurales. (...). Se adelantarán acciones para regularizar o sanear la propiedad en áreas protegidas por ser determinantes del ordenamiento. A su vez, se robustecerá el relacionamiento con los despachos especializados en restitución de tierras, y se mejorará la coordinación entre las instituciones del Gobierno nacional y la rama judicial. Se tendrá atención especial a los segundos ocupantes de acuerdo con su vulnerabilidad, teniendo en cuenta las disposiciones plasmadas en las sentencias de restitución de tierras"¹⁵⁰

166. Más adelante, en el capítulo sobre el campesinado como actor del cambio, se señala lo siguiente:

"Se fortalecerán los procesos que contribuyan a la formalización, adjudicación y regularización de la propiedad en áreas rurales y se estimularán los procesos de licenciamiento ambiental"¹⁵¹.

167. A partir de expuesto, bien puede concluirse que el PND ciertamente se propuso mejorar el acceso y la formalización de la propiedad rural. Esto permite afirmar que las normas aquí demandadas, en tanto buscan materializar ese objetivo mediante la agilización del trámite del procedimiento único para ciertas materias agrarias al suprimir su fase judicial, guardan relación con al menos uno

¹⁵⁰ Gaceta del Congreso 18 de 2023, páginas. 54-59.

¹⁵¹ Ibidem, página 110.

de los temas generales del PND. Sin embargo, este vínculo no es suficiente para considerar satisfechos los principios de consecutividad e identidad flexible. Como se expuso en el fundamento 147, además de la conexidad con la temática general del PND, dichos principios también exigen que las materias de las disposiciones introducidas en segundo debate correspondan a asuntos tratados y aprobados en primer debate. Al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha precisado que:

“Es posible introducir disposiciones nuevas en el segundo debate, según las normas generales y especiales que regulan la aprobación de la ley del plan, siempre que se trate de normas de carácter instrumental que cumplan dos condiciones, a saber: i) que los temas incluidos en el artículo nuevo hayan sido objeto de discusión y aprobación en cada uno de los debates -comprende el primer debate en comisiones- y ii) que dichos temas se encuentren relacionados -vínculo razonable- con el tema general del Plan nacional de desarrollo”¹⁵².

168. Para la Corte, los temas regulados por el numeral 6 y párrafo tercero del artículo 61 de la Ley 2294, sobre la supresión de la fase judicial del procedimiento único para ciertos asuntos agrarios y la consecuente derogatoria de algunas disposiciones del Decreto Ley 902, no fueron objeto de discusión durante el primer debate ante las Comisiones Terceras y Cuartas Conjuntas. A continuación la Sala Plena expondrá las razones que la llevan a esta conclusión.

169. Tras una revisión de las actas de las sesiones conjuntas de las Comisiones Terceras y Cuartas del 21, 22 y 23 de marzo de 2023¹⁵³ en las que se surtió el primer debate del proyecto de ley aprobatoria del PND 2022-2026, la Sala encuentra que allí nunca se deliberó sobre la posibilidad de suprimir la fase judicial del procedimiento único previsto en el Decreto Ley 902 para el trámite de los asuntos señalados en los numerales 4º, 5º y 7º de dicha norma. Así surge claro del siguiente recuento sobre lo acontecido en esa instancia legislativa.

170. **Sesión del 21 de marzo de 2023**¹⁵⁴. Esta sesión inició con la discusión y votación de los impedimentos manifestados por los congresistas. Posteriormente, se discutió la ponencia de archivo. Sobre los mecanismos de ejecución relacionados con el ordenamiento del territorio alrededor del agua y la justicia ambiental, únicamente intervino el representante Cristian Garcés, quien se refirió al catastro multipropósito¹⁵⁵. Una vez negada la ponencia de archivo¹⁵⁶, se sometió a consideración la ponencia positiva que proponía dar debate al proyecto de ley, la cual fue aprobada por las Comisiones¹⁵⁷. Durante la discusión se registraron las siguientes intervenciones:

**Tabla 11 – Primer debate del Proyecto de Ley 338/2023 Cámara y 274/2023 Senado
Sesión del 21 de marzo de 2023**

Intervención	Asuntos tratados
Representante Armando Antonio Zabaraín	Resaltó en términos generales la importancia del ordenamiento alrededor del agua y justicia ambiental, y destacó que “cada uno

¹⁵² Sentencia C-133 de 2021 (énfasis añadido). En similar sentido, sentencias C-376/2008, C-040/2010, C-105/2016, C-440/2020, y C-063/2021.
¹⁵³ Gacetas del Congreso 858, 859 y 860 de 2023.
¹⁵⁴ Gaceta del Congreso 858 de 2023.
¹⁵⁵ Ibidem, página 26.
¹⁵⁶ Ibidem, página 27.
¹⁵⁷ Ibidem, página 28-30.

Intervención	Asuntos tratados
D’Arce (ponente)	de los proyectos que nosotros estamos presentando están teniendo que ver de manera clara con el ambiente, porque el ambiente es un todo y eso mismo a su vez tiene que ver con el agua y con el territorio” ¹⁵⁸ .
Representante Olga Lucía Velásquez Nieto (ponente)	“En los ejes de transformación tenemos el ordenamiento alrededor del agua y aquí es fundamental, yo creo que uno de los temas que nos debe mover es lograr que en pleno siglo XXI el cien por ciento (100%) de los colombianos y colombianas podamos tener acceso a agua potable y reducir esas brechas de inequidad que tenemos”¹⁵⁹. Al referirse a la importancia del PND, la ponente señaló que se está pagando una deuda histórica con poblaciones y territorios excluidos, y destacó la importancia del ordenamiento alrededor del agua para preservar el recurso hídrico y garantizar su acceso¹⁶⁰. La representante mencionó también el catastro multipropósito como instrumento que aporta a la consolidación de la paz total , y concluyó diciendo que “es un plan que no solamente es ambicioso por sus metas, dentro de sus metas para finalizar, tres millones de hectáreas que se pretenden entregar a través del Fondo Nacional de Tierras, es decir, poder consolidar verdaderamente la Reforma Agraria en nuestro país, razón por la cual el setenta por ciento (70%) del catastro multipropósito, eso significa que son metas ambiciosas en materia de asignación de tierras, en materia de actualización catastral, en materia de agua”¹⁶¹.
Senador Jhon Jairo Roldán Avendaño (ponente)	Describió la manera en que se construyó el PND y su estructura. Mencionó el Capítulo II sobre el ordenamiento territorial pero dijo que no se detendría en él porque quienes lo antecedieron en la palabra lo explicaron. Únicamente enunció las secciones del Capítulo. Posteriormente, se refirió de manera específica a varios artículos, pero no al 48 ¹⁶² .
Senador Juan Felipe Lemos Uribe (ponente)	Habló en general del PND y de los fondos para contratación y ejecución ¹⁶³ .
Senador Miguel Uribe Turbay	Criticó el PND, en especial las medidas que considera implican decrecimiento del sector minero ¹⁶⁴ .
Senador Carlos Alberto Benavides Mora	Habló de aspectos generales del PND y de los asuntos que a su juicio constituyen las bases para el cambio ¹⁶⁵ .
Senador Julián Peinado Ramírez	Se refirió al Sisbén, a los Fondos Especiales y a las facultades extraordinarias ¹⁶⁶ .
Senador Wilson Neber Arias Castillo	Criticó la ponencia de archivo, se refirió a las bondades de crear una empresa minera estatal, defendió las economías populares y manifestó preocupación por el sistema de cualificación para el SENA ¹⁶⁷ .
Representante Hugo	Se refirió a las bondades del PND para “la Colombia

¹⁵⁸ Ibidem, página 33.
¹⁵⁹ Ibidem, página 34.
¹⁶⁰ Ibidem, página 36.
¹⁶¹ Ibidem, página 37.
¹⁶² Ibidem, páginas 38-41.
¹⁶³ Ibidem, página 42.
¹⁶⁴ Ibidem, páginas 42-43.
¹⁶⁵ Ibidem, páginas 43-44.
¹⁶⁶ Ibidem, página 44.
¹⁶⁷ Ibidem, páginas 44-45.

Intervención	Asuntos tratados
Danilo Lozano Pimiento	desconcentrada y descentralizada”, y destacó que era una enorme responsabilidad del Gobierno poder cumplirlo ¹⁶⁸ .
Representante Wilmer Castellanos Hernández	Explicó cómo se construyó el PND, cómo se estudiaron las más de 3.400 proposiciones presentadas, destacó algunos programas y políticas del PND, y que en la discusión se encontró una oportunidad de mejora en el sentido de incluir de manera transversal a los campesinos como sujetos merecedores de trato diferencial ¹⁶⁹ .
Representante María del Mar Pizarro	Destacó las ventajas del PND hacia la pequeña y mediana empresa, la reactivación del sistema férreo, la reindustrialización del país y la política de drogas. Manifestó preocupación por el asistencialismo desmedido y las transferencias condicionadas ¹⁷⁰ .
Senadora Karina Espinosa Oliver	Reprochó el carácter centralista del PND y algunas disposiciones sobre interrupción voluntaria del embarazo ¹⁷¹ .
Representante Gloria Liliana Rodríguez Valencia	Se refirió al artículo sobre la situación de los miembros de la Fuerza Pública que comparecen ante la Jurisdicción Especial para la Paz ¹⁷² .
Senadora Ana Carolina Espitia Jerez	Se refirió a varios puntos del PND que le resultan de importancia, entre ellos las medidas sobre ordenamiento territorial. Al respecto, destacó que es importante el acceso a la tierra pero también los recursos para trabajarla ¹⁷³ .
Senadora Aída Avella Esquivel	Habló sobre la importancia de medidas que llevan agua a La Guajira, las que favorecen a las mujeres y las que fomentan el empleo, y una proposición sobre el artículo 176 del proyecto de ley ¹⁷⁴ .
Representante Wadith Manzur Imbett	Expresó preocupación por los beneficios y privilegios a comunidades étnicas, los fondos para contratación, y facultades extraordinarias al presidente de la República ¹⁷⁵ .
Senador Carlos Abraham Jiménez López	Habló sobre el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales y sobre proyectos de transición energética, las gobernaciones y el programa Mi Casa Ya ¹⁷⁶ .
Representante José Alberto Tejada Echeverri	Señaló que las entidades territoriales han descuidado el tema del agua. También destacó la interjurisdiccionalidad territorial, el Programa de Alimentación Escolar, la supervisión comunitaria de los contratos y el fortalecimiento de la economía popular ¹⁷⁷ .
Representante Óscar Darío Pérez Pineda	Manifestó preocupaciones sobre los Fondos para la contratación, las facultades extraordinarias al presidente, la creación de los consejos nacionales y territoriales. Destacó la creación del catastro multipropósito y la importancia de tranquilizar a los

¹⁶⁸ Ibidem, página 45.
¹⁶⁹ Ibidem, página 46.
¹⁷⁰ Ibidem, páginas 46-47.
¹⁷¹ Ibidem, página 47.
¹⁷² Ibidem, página 47.
¹⁷³ Ibidem, página 48.
¹⁷⁴ Ibidem, páginas 48-49.
¹⁷⁵ Ibidem, página 49.
¹⁷⁶ Ibidem, página 49-50.
¹⁷⁷ Ibidem, páginas 50-51.

Intervención	Asuntos tratados
	contribuyentes, la importancia de vincular al sector privado y de no dejar fracasar los programas de vivienda ¹⁷⁸ .
Representante Olmes Echeverría	Resaltó que el PND se preocupe por la seguridad en el campo colombiano ¹⁷⁹ .
Representante Carlos Edward Osorio Aguiar	Cuestionó que el PND sea centralista y no reconozca la autonomía de las entidades territoriales. Se refirió también sobre los Fondos para contratación y ejecución de obras ¹⁸⁰ .
Representante Jennifer Pedraza Sandoval	Lamentó que el PND no tratara los siguientes asuntos: la necesidad de constituir una comisión para auditar y revisar los tratados de protección de inversiones, y la educación superior ¹⁸¹ .
Senador Carlos Julio González Villa	Extrañó el capítulo de educación con la profundidad y cambio que debería tener, reprochó que el departamento del Huila siga estando ausente en la caracterización de municipios que podrían tener asignaciones de paz, y la necesidad de conectividad en la Orinoquía. También expresó preocupación por los Fondos autónomos ¹⁸² .

171. Finalizadas las intervenciones, se optó por continuar la discusión la votación del articulado por bloques. En primer lugar, las Comisiones aprobaron dos proposiciones para excluir de la votación en bloque los artículos¹⁸³ relacionados con los fondos especiales para la contratación y las facultades extraordinarias al presidente de la República¹⁸⁴. Estas proposiciones no afectaban el artículo 48 del proyecto de ley, ni se referían a la temática de acceso o formalización de la propiedad rural.

172. En segundo lugar, se procedió a la discusión y votación en bloque de los artículos¹⁸⁵ respecto de los cuales no se presentaron proposiciones¹⁸⁶. Dentro de este conjunto no se encontraba el artículo 48 del proyecto de ley.

173. En tercer lugar, se discutió y votó un segundo bloque de artículos que tenían proposiciones no avaladas¹⁸⁷, pero que fueron retiradas por quienes las

¹⁷⁸ Ibidem, páginas 51-52.
¹⁷⁹ Ibidem, páginas 52.
¹⁸⁰ Ibidem, página 53.
¹⁸¹ Ibidem, páginas 53-54.
¹⁸² Ibidem, página 54.
¹⁸³ Artículos 11, 21, 56, 57, 95, 96, 158, 165, 172, 200, 238, 265, 266, 294, 298, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307 y 308 del proyecto de ley.
¹⁸⁴ Gaceta del Congreso 858 de 2023, páginas 55-56.
¹⁸⁵ Artículos 67, 74, 84, 177, 195, 196, 207, 219, 237, 245, 254, 257, 258, 259, 267, 268, 272, 273, 278, 285, 297, 299, 310, 311, 313, 314, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 333, 334, 335, 336, 338, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353, 354, 356 y 357 del proyecto de ley.
¹⁸⁶ Gaceta del Congreso 858 de 2023, páginas 56-58.
¹⁸⁷ Artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 22, 23, 25, 27, 28, 29, 32, 33, 34, 37, 38, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 75, 77, 78, 80, 81, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 97, 98, 99, 100, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 124, 127, 128, 129, 130, 131, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 159, 161, 162, 163, 164, 167, 168, 169, 170, 171, 173, 174, 175, 176, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 187, 188, 189, 190, 192, 193, 194, 197, 198, 199, 201, 202, 203, 204, 206, 208, 210, 211, 212, 213, 215, 216, 218,

formularon y únicamente “quedaron como constancia para segundo debate”¹⁸⁸. Dentro de este bloque se encontraba el artículo 48 del proyecto de ley, y quedó aprobado por las comisiones así: (i) Comisión Tercera de la Cámara: 24 votos a favor y 1 en contra; (ii) Comisión Cuarta de la Cámara: 22 votos a favor y 0 en contra; (iii) Comisión Tercera del Senado: 14 votos a favor y 0 en contra; y (iv) Comisión Cuarta del Senado: 13 votos a favor y 0 en contra¹⁸⁹.

174. Durante el debate no se precisaron cuáles eran las proposiciones no avaladas que buscaban modificar el artículo 48. No se produjo ninguna explicación en la sesión sobre cuántas proposiciones eran, quiénes las habían presentado, ni cuál era su contenido. Con todo, la existencia de tales proposiciones no incide en el presente análisis porque la sola presentación de la proposición no implica la existencia de consecutividad sobre la materia, si esta fue retirada para ser dejada como constancia sin haber sido objeto de deliberación durante el debate. Al respecto, la Corte recientemente señaló lo siguiente:

“[T]al como lo ha señalado esta Corte en decisiones anteriores, las proposiciones dejadas como constancia en el marco de un debate no pueden tenerse por sometidas a deliberación y votación. En efecto, en la Sentencia C-084 de 2019 la Sala Plena señaló expresamente que “El principio de consecutividad implica que las comisiones y las plenarias de las cámaras legislativas tienen el deber de debatir y expresar su voluntad política sobre todos los temas puestos a su consideración. De esta forma, los artículos contenidos en la ponencia presentada, así como las proposiciones que surjan han de ser sometidos a deliberación y votación, salvo que el autor de la iniciativa decida retirarla antes de ser estudiada. Por esta razón, **la Sala Plena ha sostenido que una proposición dejada simplemente como constancia en primer debate, no satisface el principio de consecutividad, pues las materias respecto de las cuales se exige continuidad deben haber sido debatidas y votadas en ambas instancias legislativas** (Art. 157 de la C.P.)” (énfasis propio). En consecuencia, cuando un congresista retira una proposición y la deja como constancia, no es posible entender que el asunto propuesto fue debatido y mucho menos votado por la célula legislativa en la cual se presentó la proposición retirada”¹⁹⁰.

175. En cuarto lugar, se procedió a la discusión y votación de un tercer bloque de artículos¹⁹¹ que el informe de ponencia sugería eliminar. Culminada esta votación, se anunció la continuación del debate para el día siguiente y se levantó la sesión¹⁹².

176. **Sesión del 22 marzo de 2023**¹⁹³. En esta sesión se continuó con la discusión y votación de los artículos del proyecto de ley agrupados por bloques. Primero se procedió con un primer bloque de artículos¹⁹⁴ que tenían proposiciones que quedaron como constancias para estudio de los

220, 221, 222, 223, 224, 225, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 246, 247, 255, 263, 264, 271, 275, 276, 279, 280, 284, 287, 292, 293, 295, 296, 300, 315, 324, 332 y 355 del proyecto de ley.

¹⁸⁸ Gaceta del Congreso 858 de 2023, página. 64.

¹⁸⁹ Ibidem, páginas. 64- 67.

¹⁹⁰ Sentencia C-080 de 2023.

¹⁹¹ Artículos 20, 26, 31, 36, 42, 50, 76, 79, 101, 102, 123, 125, 126, 133, 141, 166, 186, 282, 283, 286 y 290 del proyecto de ley.

¹⁹² Gaceta del Congreso 858 de 2023, páginas 67-69.

¹⁹³ Gaceta del Congreso 859 de 2023.

¹⁹⁴ Artículos 21, 56, 82, 83, 158, 165, 172, 238, 274, 277, 289, 291 y 298 del proyecto de ley.

coordinadores y ponentes¹⁹⁵. Luego se discutió y votó un bloque de artículos¹⁹⁶ relacionados con leyes orgánicas¹⁹⁷. Acto seguido, se procedió de igual forma con un bloque de artículos¹⁹⁸ referidos a fondos especiales¹⁹⁹. Por último, se surtió la discusión y votación de un bloque de artículos²⁰⁰ sobre facultades extraordinarias al presidente de la República²⁰¹. Al término de esta votación, se anunció la continuación del debate para el día siguiente y se levantó la sesión. Ninguno de los temas tratados en esta sesión tenía que ver con medidas para mejorar el acceso y formalización de la propiedad rural.

177. **Sesión del 23 marzo de 2023**²⁰². Esta sesión inició con la decisión sobre un impedimento manifestado por la senadora Claudia María Pérez Giraldo²⁰³. Posteriormente se continuó con la discusión y votación de varios artículos relacionados con fondos especiales²⁰⁴, facultades extraordinarias al presidente²⁰⁵ y vigencias y derogatorias²⁰⁶. Por último, se votó el título del proyecto y su tránsito a segundo debate²⁰⁷, y, tras unas manifestaciones de felicitación y agradecimiento por algunos congresistas y miembros del Gobierno nacional, se dio por terminada la sesión. Ninguno de los temas tratados en esta sesión tenía que ver con medidas para mejorar el acceso y formalización de la propiedad rural.

178. Con base en lo expuesto, para la Sala es claro que durante el primer debate no se deliberó sobre medidas para mejorar el acceso y formalización de la propiedad rural, ni mucho menos se consideró la supresión de la fase judicial del procedimiento único regulado por el Decreto Ley 902 para ciertos trámites, con el fin de que la ANT pudiese decidir de fondo sobre estos asuntos en el marco de una actuación puramente administrativa. Tampoco se trató la posibilidad de derogar algunas disposiciones del mencionado Decreto Ley 902.

179. Además, los contenidos de las normas demandadas no tienen cercanía temática con los asuntos deliberados en primer debate. Durante el primer debate no solo no se trataron específicamente la supresión de la fase judicial del procedimiento único regulado por Decreto Ley 902 para ciertos trámites agrarios ni la derogatoria de algunas de las disposiciones de dicha normatividad, sino que estas medidas no tienen una relación de conexidad con los temas discutidos en esa instancia. Como quedó visto en el anterior acápite, la mayor parte del debate giró en torno a asuntos ajenos al acceso y formalización de la propiedad rural, y las pocas intervenciones que se refirieron a este particular lo hicieron de una manera genérica acerca de la importancia de esta materia. En estas circunstancias, no es posible concluir que las genéricas manifestaciones

¹⁹⁵ Gaceta del Congreso 859 de 2023, páginas 5-16.

¹⁹⁶ Artículos 30, 35, 96, 132, 150, 191, 209, 217, 250, 251, 252, 253, 256, 261, 262, 281, 288, 312 y 337 del proyecto de ley.

¹⁹⁷ Gaceta del Congreso 859 de 2023, páginas 16-18.

¹⁹⁸ Artículos 11, 24, 57, 200, 205, 214, 235, 236, 248, 249, 260, 269, 270 y 294 del proyecto de ley.

¹⁹⁹ Gaceta del Congreso 859 de 2023, páginas 18-36.

²⁰⁰ Artículos 160, 301 y 302 del proyecto de ley.

²⁰¹ Gaceta del Congreso 859 de 2023, páginas 36-52.

²⁰² Gaceta del Congreso 860 de 2023.

²⁰³ Ibidem, página 10.

²⁰⁴ Artículos 95, 226, 265 y 266. Ibidem, páginas 10-18.

²⁰⁵ Artículos 303, 304, 305, 306, 308, 307 y 309 del proyecto de ley. Ibidem, páginas 18-41.

²⁰⁶ Artículo 358 del proyecto de ley. Ibidem, páginas 41-43.

²⁰⁷ Ibidem, páginas 43-44.

que hicieron algunos congresistas durante el primer debate acerca de la importancia del ordenamiento territorial y del acceso a la tierra tengan un vínculo claro, específico, estrecho, necesario y evidente con la eliminación de la etapa jurisdiccional del referido procedimiento.

J. Carácter insubsanable de los vicios en la expedición de las normas demandadas

180. El párrafo del artículo 241 de la Constitución señala que cuando la Corte encuentre un vicio de procedimiento subsanable, ordenará su devolución a la autoridad que profirió la norma para que corrija el error. Hecho esto, la Corte entrará a resolver sobre la exequibilidad de la norma.

181. En desarrollo de este precepto, la Corte ha señalado que para determinar en un caso concreto si un vicio de procedimiento es o no subsanable, debe valorarse: (i) si durante el trámite de expedición de la norma se surtieron las etapas básicas del proceso legislativo; (ii) cuál es la gravedad o trascendencia del vicio en la formación de la voluntad legislativa; (iii) qué impacto tuvo el vicio en los derechos de las minorías parlamentarias; y (iv) el tipo de ley y la evolución que tuvo a lo largo de su recorrido por el Congreso²⁰⁸. Tratándose de leyes aprobatorias del PND, recientemente la Sala consideró que la posibilidad de subsanar los vicios de procedimiento en este tipo de normas exige que esté acreditado que (i) es posible subsanar el vicio, (ii) hay razones extraordinarias que justifican el saneamiento excepcional; y (iii) el vicio no afecta el principio democrático, la supremacía de la Constitución, la conservación del derecho y la prevalencia del derecho sustancial²⁰⁹.

182. En reciente auto 705 de 2024, esta Corporación precisó que los vicios insubsanables son:

“(i) aquellos que a pesar de que se subsanen darían lugar al desconocimiento *íntegro* de alguna de las etapas estructurales del procedimiento legislativo; (ii) aquellos vicios que darían lugar al desconocimiento *absoluto* de la integridad de los requisitos formales del proceso de formación o discusión de las leyes; por ejemplo, ‘la pretermisión de la iniciativa legislativa, la pretermisión de las publicaciones de proyectos e informes, la pretermisión de los anuncios, la pretermisión de las votaciones, la pretermisión de las mayorías o la afectación intensa de los derechos de las minorías parlamentarias o las bancadas en oposición’; y (iii) aquellos que darían lugar a rehacer el proceso legislativo o a modificar el objeto del proyecto de ley objeto de revisión.”

183. Bajo tales parámetros, la Sala considera que los vicios ciertamente afectaron, el principio democrático y la supremacía de la Constitución en la medida en que implicaron una elusión del debate respecto de la modificación del procedimiento único para ciertos trámites agrarios que fuera diseñado para la implementación del Acuerdo Final de Paz. En efecto, la incorporación de las normas demandadas durante en segundo debate, sin que sus contenidos fueran discutidos en primer debate y sin garantizárseles a los integrantes de la plenaria del Senado la posibilidad de conocer tales preceptos de que fueran sometidos a votación, implicó un desconocimiento absoluto de los requisitos sustanciales

²⁰⁸ Sentencia C-074 de 2021.

²⁰⁹ Auto 705 de 2024.

exigidos por la Carta para la formación de las leyes de la República, así como una afectación grave de las condiciones mínimas para el debate a lo largo del trámite legislativo.

184. Así las cosas, devolver la ley al Congreso para corregir los yerros implicaría en la práctica retrotraer el proceso legislativo hasta el primer debate para que allí se delibere sobre la medida en discusión. Esto resulta incompatible con la figura de la subsanación, que, como se indicó, no está prevista para situaciones que implican la repetición de gran parte del trámite. Se trata, por tanto, de vicios que no permiten ser subsanados.

K. Conclusión

185. Como resultado del examen de los cargos por vicios de procedimiento, la Corte concluye que el numeral 6° y el parágrafo 3° del artículo 61 de la Ley 2294 se expidieron con violación del principio de publicidad, por un lado, y de los principios de consecutividad e identidad flexible, por el otro. En primer lugar, durante la plenaria del Senado la proposición con la que se incorporaron tales normas al articulado no fue publicada a través del medio ordinario señalado por la Ley 5ª de 1992, ni dada a conocer a través de mecanismos alternativos que permitieran a los senadores conocer el contenido de la referida proposición antes de que fuera aprobada.

186. En segundo lugar, la afectación del principio de publicidad trajo como consecuencia la violación del principio de consecutividad, pues afectó las condiciones mínimas para el debate en la plenaria del Senado. Además, el principio de consecutividad, así como el de identidad flexible, fueron desconocidos también por el hecho de que las normas demandadas, aunque tienen relación con la materia general del PND, regulan asuntos que no fueron tratados en el primer debate ante las comisiones económicas conjuntas de ambas cámaras legislativas.

187. En consecuencia, por tratarse de vicios insubsanables, la Corte declarará la inexecutable de las normas demandadas, razón por la cual los procesos agrarios continuarán rigiéndose por el Decreto Ley 902 de 2017, expedido con el objeto de implementar el Punto 1 sobre Reforma Rural Integral del Acuerdo Final de Paz. Como quiera esta decisión implica la inmediata expulsión del ordenamiento jurídico los preceptos demandados, por sustracción de materia resulta innecesario pronunciarse sobre los cargos de fondo formulados por los accionantes, y sobre la posibilidad excepcional de entrar a examinar los reproches adicionales planteados por los intervinientes.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Único. Declarar **INEXEQUIBLES** el numeral 6° y el parágrafo 3° del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, “[p]or [la] cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’”.

Notifíquese y cúmplase.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Presidente
Presidente(a) con comisión

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Con salvamento parcial de voto

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado
Con impedimento aceptado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado
Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Con aclaración de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General