

ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD

Yenny Hurtado <yevelasco@gmail.com>

Miércoles 09/08/2023 16:36

Para: Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

 2 archivos adjuntos (545 KB)

DEMANDA INCONSTITUCIONALIDAD - ARTÍCULO 61 PND 2022-2026.pdf; NuevoDocumento 2019-05-28 (1) (1).pdf;

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
Bogotá D. C.
E. S. D.

REFERENCIA: ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD.
ASUNTO: DEMANDA CONTRA NUMERAL 6º Y EL PARÁGRAFO 3º DEL ARTÍCULO 61 DE LA LEY 2294 DEL 19 DE MAYO DE 2023 "POR LA CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022 – 2026 COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA".

IRIS LIZZETTE BUITRAGO ALMANZA, ciudadana colombiana, identificada como aparece al pie de mi firma, con fundamento en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política de Colombia en concordancia con el Decreto Ley 2067 de 1991 "Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deben surtirse ante la Corte Constitucional" y el Acuerdo 02 de 2015 "Por medio del cual se unifica y actualiza el reglamento de la Corte Constitucional", presento DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD contra los incisos 1º, 2º, 3º y 6º del numeral 6º y contra el párrafo 3º del artículo 61 de la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida"1.

Cordialmente,
IRIS LIZZETTE BUITRAGO ALMANZA

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
Bogotá D. C.
E. S. D.

REFERENCIA: ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD.
ASUNTO: DEMANDA CONTRA NUMERAL 6º Y EL PARÁGRAFO 3º DEL ARTÍCULO 61 DE LA LEY 2294 DEL 19 DE MAYO DE 2023 “POR LA CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022 – 2026 COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA”.

IRIS LIZZETTE BUITRAGO ALMANZA, ciudadana colombiana, identificada como aparece al pie de mi firma, con fundamento en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política de Colombia en concordancia con el Decreto Ley 2067 de 1991 “*Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deben surtirse ante la Corte Constitucional*” y el Acuerdo 02 de 2015 “*Por medio del cual se unifica y actualiza el reglamento de la Corte Constitucional*”, presento **DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD** contra los incisos 1º, 2º, 3º y 6º del numeral 6º y contra el párrafo 3º del artículo 61 de la **Ley 2294 del 19 de mayo de 2023** “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida*”¹.

I. NORMAS ACUSADAS

Las normas acusadas como inconstitucionales son los incisos 1º, 2º, 3º y 6º del numeral 6º y el párrafo 3º del artículo 61 de la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023 “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida*”. Se transcribe la totalidad del artículo 61, pero se subrayan los apartes que son objeto de la demanda de inconstitucionalidad:

“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, Eb caso de ser necesario, con*

¹ Diario Oficial No. 52.400 del 19 de mayo de 2023.

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.

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 de liquidación, sus etapas y las prelacións 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 prelacións 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 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 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.

6. **Procedimientos de la autoridad de tierras que deberán ser resueltos en fase administrativa. Para los asuntos de que trata los numerales 4, 5 y 7 del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017², 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

² “ARTÍCULO 58. ASUNTOS A TRATAR A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO ÚNICO. A través del Procedimiento Único se adelantarán los siguientes asuntos:

(...)

4. Clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994.

5. Extinción judicial del dominio sobre tierras incultas de que trata la Ley 160 de 1994.

(...)

7. Caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994(“...”)

puedan dar en favor de los accionantes. Dicha reserva podrá ser constituida con recursos de su presupuesto, vehículos financieros públicos y/o cuentas especiales de la Nación.

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

PARÁGRAFO PRIMERO. 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 SEGUNDO. 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 TERCERO. El numeral 6 del presente artículo deroga el inciso segundo del artículo 39³, el numeral 2 del artículo 60⁴, el inciso segundo del artículo 61⁵, el artículo 75⁶ y el inciso tercero del artículo 76⁷, solo en lo que respecta a los asuntos de que trata los numerales 4, 5 y 7

³ Decreto Ley 902 de 2017 "ARTÍCULO 39. ACCIÓN DE NULIDAD AGRARIA.

(...)

Ante el mismo juez, cuya competencia será privativa, y con la misma acción contarán los particulares que aduzcan tener derechos reales sobre los predios sometidos a los asuntos indicados en los numerales 3, 4, 5, 6 y 7 del artículo 58 y que no hubieren comparecido al Proceso Único, caso en el cual el término será de 3 años contados a partir de la fecha de inscripción del acto administrativo en el folio de matrícula inmobiliaria, la acción podrá interponerse directamente sin necesidad de haber interpuesto los recursos pertinentes contra el acto administrativo(...)"

⁴ Decreto Ley 902 de 2017 "ARTÍCULO 60. FASES DEL PROCEDIMIENTO ÚNICO EN ZONAS FOCALIZADAS. El Procedimiento Único en el territorio focalizado contará con las siguientes fases:

(...)

2. Fase judicial. Para los asuntos contenidos en los numerales 3, en los que se presenten oposiciones en el trámite administrativo, y siempre para los asuntos contenidos en los numerales 4, 5, 6, 7 y 8."

⁵ Decreto Ley 902 de 2017 "ARTÍCULO 61. PROCEDIMIENTO ÚNICO EN ZONAS NO FOCALIZADAS.

(...)

Los asuntos indicados en los numerales 4, 5, 6, 7 y 10 del artículo 58 siempre pasarán a etapa judicial para su decisión de fondo, con independencia de que se hubieren presentado o no oposiciones en el trámite administrativo, salvo que durante el desarrollo del proceso administrativo exista un acuerdo o conciliación entre las partes procesales."

⁶ Decreto Ley 902 de 2017 "ARTÍCULO 75. DECISIONES Y CIERRE DEL TRÁMITE ADMINISTRATIVO PARA LOS ASUNTOS CON OPOSICIÓN. Con relación a los asuntos indicados en los numerales 3, 4 y 8 del artículo 58 del presente decreto ley en los que se presentaron oposiciones, así como los establecidos en los numerales 5, 6, 7 y 10 el acto administrativo de cierre dispondrá la presentación de la demanda ante el juez competente en los términos del presente decreto."

⁷ Decreto Ley 902 de 2017 "ARTÍCULO 76. RECURSOS Y CONTROL JUDICIAL.

(...)

Los actos administrativos del artículo 75 no podrán ser objeto de recursos, ni de la acción de nulidad agraria, ni de la acción de control de nulidad de que trata la Ley 1437 de 2011. Lo anterior teniendo en cuenta que la decisión de fondo será tomada en sede judicial."

del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017; y las demás normas procedimentales que contradigan su contenido.

PARÁGRAFO CUARTO. 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.”

II. NORMAS CONSTITUCIONALES VULNERADAS

Constitución Política de Colombia de 1991:

“ARTICULO 339. <Inciso 1o. modificado por el artículo 2o. del Acto Legislativo 3 de 2011. El nuevo texto es siguiente:> **Habrá un Plan Nacional de Desarrollo** conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. **En la parte general se señalarán 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.** El plan de inversiones públicas contendrá 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 fiscal.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.” (Negrilla propia).

“ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...)

3. **Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas** que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.” (Negrilla propia).

“ARTICULO 342. La correspondiente ley orgánica reglamentará **todo lo relacionado** con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales.

Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las

modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución.” (Negrilla propia).

Ley 152 de 1994 “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo” (Bloque de constitucionalidad en sentido lato):

“ARTÍCULO 5o. CONTENIDO DE LA PARTE GENERAL DEL PLAN. La parte general del plan contendrá lo siguiente:

a) Los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo según resulte del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales;

b) Las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo y los procedimientos y mecanismos generales para lograrlos;

c) Las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido;

d) El señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas; y de aquellas otras entidades territoriales que se constituyan en aplicación de las normas constitucionales vigentes.” (Negrilla propia).

“ARTÍCULO 6o. CONTENIDO DEL PLAN DE INVERSIONES. El plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional incluirá principalmente:

a) La proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público;

b) La descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión;

c) Los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán en los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general;

d) La especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución.

PARÁGRAFO. <Parágrafo adicionado por el artículo 10 de la Ley 1473 de 2011. Rige a partir del 1o. de enero de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> El Plan de Inversiones del Proyecto de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo deberá guardar consistencia con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.”

III. CARGO ÚNICO DE INCONSTITUCIONALIDAD - VIOLACIÓN A LOS LÍMITES DE CONFIGURACIÓN DEL LEGISLADOR EN MATERIA DE PLANEACIÓN

Del contenido de las normas constitucionales vulneradas transcritas no se desprende la facultad para que el legislador mediante la ley del plan nacional de desarrollo (en adelante ley del plan) pueda modificar o eliminar procedimientos judiciales establecidos en cualquier materia jurídica, incluida la agraria, como se hizo en el artículo demandado de la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023.

Tampoco esa facultad se desprende o se puede inferir del articulado de la Ley 152 de 1994 “*Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*”, ley orgánica que conforma el bloque de constitucionalidad y opera como herramienta para el juicio de constitucionalidad y validez de la ley del plan.⁸

La Corte Constitucional en sentencia C 415 de 2020 M.P. José Fernando Reyes Cuartas estableció:

“(...) el plan “no es una herramienta para subsanar vacíos normativos existentes en otras leyes ordinarias. Es decir, si una política estatal enfrenta una falencia estructural, cuya naturaleza excede la órbita de acción de un Gobierno, la medida

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-582/99 M.P. Alejandro Martínez Caballero: “(...) existen ocasiones en las cuales las normas que, por su naturaleza, se convierten en parámetros para el enjuiciamiento de la constitucionalidad de una ley, pueden integrar el bloque de constitucionalidad. Todas las normas que integran el bloque de constitucionalidad son parámetros de legitimidad constitucional, **pero no por ello gozan de idéntica jerarquía normativa**. Así pues, no todos los contenidos normativos que son parámetros de constitucionalidad, deben ser modificados de acuerdo con el procedimiento previsto para la reforma constitucional, pues el proceso de cambio normativo varía según la naturaleza de cada disposición. **Pero, todas las normas que integran el bloque de constitucionalidad son parámetros necesarios e indispensables para el proceso de creación de la ley.**”

*Es por ello que la jurisprudencia ha señalado que es posible distinguir dos sentidos del concepto de bloque de constitucionalidad. El primero: stricto sensu, conformado por aquellos principios y normas que han sido normativamente integrados a la Constitución por diversas vías y por mandato expreso de la Carta, por lo que entonces tienen rango constitucional, como los tratados de derecho humanitario (C.P. arts. 93 y 103). De otro lado, la noción **lato sensu del bloque de constitucionalidad se refiere a aquellas disposiciones que “tienen un rango normativo superior a las leyes ordinarias”, aunque a veces no tengan rango constitucional, como las leyes estatutarias y orgánicas, pero que sirven como referente necesario para la creación legal y para el control constitucional.***

*En este contexto, podría decirse que, en principio, integran el bloque de constitucionalidad en sentido lato: (i) el preámbulo, (ii) el articulado de la Constitución, (iii) algunos tratados y convenios internacionales de derechos humanos (C.P. art. 93), (iv) **las leyes orgánicas** y, (v) las leyes estatutarias. **Por lo tanto, si una ley contradice lo dispuesto en cualquiera de las normas que integran el bloque de constitucionalidad la Corte Constitucional deberá retirarla del ordenamiento jurídico (...)**” (Negrilla propia),*

legislativa adoptada para solucionar dicha falencia debe ser, por su naturaleza, de carácter permanente. **De lo contrario se desconocería la vocación de temporalidad del plan**, las medidas normativas del plan excederían la función constitucional de impulsar su cumplimiento, y **el plan se convertiría en un mecanismo para llenar vacíos legales** que indudablemente corresponde tramitar al legislador, pero mediante el procedimiento legislativo propio de las leyes que los contengan

(...) La ley que aprueba el PND para un cuatrienio presidencial **no puede contener una regulación sobre todas las materias que al Congreso de la República corresponden en el ejercicio de sus atribuciones. No podría incluir cualquier normativa legal, ya que ello implicaría que la atribución asignada al Congreso de la República por el numeral 3 del art.150 de la Carta, termine por subsumir, suprimir o reducir las demás funciones constitucionales del legislador** (24 restantes).

104. **No es la ley del plan una herramienta única de gobernabilidad.** El presidente de la república y sus ministros cuentan con la posibilidad de acudir a la ley ordinaria - iniciativa legislativa-, a través del órgano democrático por excelencia. Entonces, el ejecutivo conserva intacta la capacidad de regular legislativamente la economía mediante el uso de las demás facultades ordinarias y extraordinarias que le confiere la Constitución (arts. 150 y 200), al igual que puede emplear la potestad reglamentaria (nums. 12 y 25, art. 189).

105. Así, el control de constitucionalidad debe cuidar que la expedición de la **ley del plan no se constituya en un vaciamiento de las competencias ordinarias del legislador**, convirtiéndola en una herramienta para la solución de todas las urgencias legales que precise el Gobierno de turno; en fin, transformando una ley con claros alcances y límites constitucionales, en una especie de cajón de sastre que desplaza por completo la competencia ordinaria y permanente del Congreso de la República.

106. De esta manera, **la Corte va perfilando su jurisprudencia constitucional en el sentido de que en la ley del plan no se pueden contener cualquier tipología de normatividad legal, ni convertirse en una colcha de retazos que lleve a un limbo normativo, (...)** La pretensión de instaurar políticas de largo aliento (ordinarias) exige acudir a la agenda legislativa del Gobierno y su consiguiente propuesta e impulso ante el Congreso de la República, en garantía del principio democrático.

107. Esta postura, se insiste, busca **reivindicar las competencias constitucionales del Congreso de la República, dada la relevancia de la forma organizativa de Estado social de derecho y los principios superiores de la democracia, la participación, el pluralismo, la separación de poderes y los derechos de las minorías (arts. 1º y 113 C. Pol.)**.” (Negrilla propia).

En concordancia con lo anterior se encuentra la sentencia C 391 de 2017 M.P. (E) Iván Humberto Escrucera Mayolo:

“4.2.1. La competencia así asignada al legislador es extensa, caracterizada por la “amplia libertad para definir el procedimiento en los procesos, actuaciones y acciones originadas en el derecho sustancial”, a partir de esta competencia al Parlamento le corresponde

“evaluar y definir las etapas, características, términos y demás elementos que integran cada procedimiento judicial”.

La atribución otorgada por el artículo 150-2 de la Carta “le permite al legislador fijar las reglas a partir de las cuales se asegura la plena efectividad del derecho fundamental al debido proceso (artículo 29 C.P.), y del acceso efectivo a la administración de justicia (artículo 229 C.P.). Además, son reglas que consolidan la seguridad jurídica, la racionalidad, el equilibrio y finalidad de los procesos, y permiten desarrollar el principio de legalidad propio del Estado Social de Derecho. Y (...) mientras el legislador, no ignore, obstruya o contraríe las garantías básicas previstas por la Constitución, goza de discreción para establecer las formas propias de cada juicio, entendidas éstas como ‘el conjunto de reglas señaladas en la ley que, según la naturaleza del proceso, determinan los trámites que deben surtirse ante las diversas instancias judiciales o administrativas”.

4.2.2. De esta manera, la Corte ha reiterado que el Legislador cuenta con un amplio margen de potestad de configuración en la forma de establecer procedimientos; sin embargo, también ha precisado que esta facultad debe ser ejercida con respeto a los principios, valores y derechos constitucionales y debe ser razonable y proporcional.

La cláusula general de competencia del Congreso de la República para la expedición de las leyes le permite concretamente: “i) fijar las etapas de los diferentes procesos y establecer los términos y las formalidades que deben cumplir; ii) definir las competencias cuando no se han establecido por la Constitución de manera explícita entre los distintos entes u órganos del Estado; iii) regular los medios de prueba, elemento consustancial al debido proceso y al derecho de defensa; iv) definir los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes, los poderes y deberes del juez y aún las exigencias de la participación de terceros intervinientes, y v) definir los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades”. (Negrilla propia).

Ahora bien, los apartes del artículo 61 demandados no se corresponden con las atribuciones otorgadas al legislativo y al ejecutivo en la elaboración y aprobación de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, razón por la cual resultan abiertamente inconstitucionales por contradicción directa con los artículos 150.3 en concordancia con los artículos 339 y 342 de la Constitución Política, así como con los artículos 5º y 6º de la Ley 152 de 1994 “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”.

En efecto, el artículo 150.3 establece que al Congreso de la República le corresponde aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas, pero dentro de los límites que señala el artículo 339 ibidem, es decir, que el Plan Nacional de Desarrollo debe estar conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional.

En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones

generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno.

Como se observa, las normas acusadas no tienen nada que ver de manera directa o indirecta con los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, mucho menos con las metas y prioridades de mediano plazo y en nada apuntan a desarrollar las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental del gobierno.

En lo que respecta a los componentes del plan de inversiones de las entidades públicas, el artículo 339 de la Constitución señala que esa parte deberá contener 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 fiscal.

Los incisos y el párrafo del artículo 61 demandados suprimen la **fase judicial** del procedimiento único dispuesto para los procedimientos agrarios de clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos, extinción judicial del dominio, caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos de que trata el Decreto Ley 902 de 2017 en concordancia con la Ley 160 de 1994, motivo por el cual existe extralimitación de las precisas facultades que le ha otorgado al legislador, tanto la Constitución como la Ley Orgánica del Plan, para que pueden ser incorporadas en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

Por otra parte, el artículo 342 de la Constitución nacional establece que la Ley Orgánica del Plan reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales.

La norma orgánica del plan, se itera, establecida mediante la Ley 152 de 1994, en perfecta concordancia con el artículo 339 de la Constitución, consagró en sus artículos 5º y 6º los componentes que se deben incluir en la parte general del plan y en el plan de inversiones. Los cuatro componentes de la parte general del plan no habilitan, de ninguna manera, ni directa ni indirectamente para que se modifiquen leyes que han materializado el principio del juez natural y su respectivas competencias, puesto que la ley orgánica circunscribe a que la parte general regule sobre: a) Los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo según resulte del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales; b) Las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo y los procedimientos y mecanismos generales para lograrlos; c) Las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido; d) El señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas; y de aquellas otras entidades territoriales que se constituyan en aplicación de las normas constitucionales vigentes.

Con mayor razón, en el contenido del plan de inversiones regulado por el artículo 6º de esa ley orgánica, tampoco se otorgan facultades al legislador para modificar el principio del juez natural y sus competencias en ninguna de las áreas del derecho y en particular en los procesos agrarios, puesto que dispone que los cuatro componentes se referirán a: a) La proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público; b) La descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión; c) Los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán en los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general; d) La especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución.

El legislador al haber incluido en la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023 los apartes demandados del artículo 61, vulneró los límites de configuración en materia de planeación, extralimitándose al eliminar o suprimir la fase judicial prevista en el numeral 2º del artículo 60 del Decreto Ley 902 de 2017 contemplada para los procesos agrarios contenidos en los numerales 4º, 5º y 7º del artículo 58 del mismo decreto ley, esto es, clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos, extinción judicial del dominio, caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos.

Es importante mencionar, que el artículo 1º que contempla los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y el artículo 2 que establece las “*Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*” de la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023, no se incluyó como objetivo la supresión de la fase judicial de los procedimientos agrarios establecidos en el Decreto Ley 902 de 2017, veamos:

*“Artículo 1º. **OBJETIVOS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.** El Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, que se expide por medio de la presente ley, tiene como objetivo sentar las bases para que el país se convierta en un líder de la protección de la vida a partir de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de nuestro relacionamiento con el ambiente y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza. Este proceso debe desembocar en la paz total, entendida como la búsqueda de una oportunidad para que todos podamos vivir una vida digna, basada en la justicia; es decir, en una cultura de la paz que reconoce el valor excelso de la vida en todas sus formas y que garantiza el cuidado de la casa común.”*

*“Artículo 2º. PARTE INTEGRAL DE ESTA LEY documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida”, junto con sus anexos, elaborado por el Gobierno nacional **con la participación del Consejo Superior de la Judicatura** y del Consejo Nacional de Planeación, con fundamento en los insumos entregados por los colombianos en los Diálogos Regionales Vinculantes, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo, **es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo, y se incorpora a la presente ley como un anexo.**”(Negrilla propia).*

El anexo de que trata el artículo 2º atrás transcrito, denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026”, dispone – **contrario a los apartes demandados del artículo 61** – lo siguiente⁹:

“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 en las áreas rurales.

a. Acceso y formalización de la propiedad

Se fortalecerán los procesos de planeación relacionados con la formalización, adjudicación y regularización de la propiedad, en las áreas rurales a favor de los campesinos y de las comunidades afrocolombianas e indígenas. Se tendrá en cuenta la situación jurídica de los inmuebles en el ordenamiento territorial en cumplimiento de las funciones social y ecológica de la propiedad. Se impulsarán los planes de ordenamiento social de la propiedad rural y se acelerará la implementación del Plan Nacional de Formalización de la Propiedad Rural como compromiso del Acuerdo de Paz. Igualmente, se establecerá un mecanismo de estructuración y entrega de proyectos productivos sostenibles para los campesinos beneficiarios del programa de formalización y acceso a tierras. Las estrategias para el acceso y formalización de la propiedad considerarán los municipios PDET y otros territorios mayormente afectados por la violencia o con incidencia de cultivos de uso ilícito. Se implementará una estrategia para garantizar la permanencia de comunidades campesinas en Reservas Forestales de la Ley Segunda de 1959, que incluya concesiones para el uso forestal y de la biodiversidad. Además, se podrán establecer 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. Se implementarán mecanismos de coordinación intersectorial y para precisar el régimen jurídico de los bienes estatales no adjudicables, atendiendo al reconocimiento de los campesinos como sujetos de especial protección constitucional.

b. 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 integrará la información oficial, de tal manera que los insumos de fuente oficial requeridos para adelantar

⁹ Bases Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, páginas 58 y 59.

la titulación se tengan disponibles. **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, y se compensará a los campesinos que fueron despojados aun cuando sus predios estuviesen en baldíos inadjudicable”. (Negrillas y subraya propia).

Se advierte entonces, que los apartes demandados del artículo 61 son abiertamente inconstitucionales por las razones expuestas, además porque al interior de la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023 se presenta una evidente contradicción entre los objetivos y las bases del plan nacional de desarrollo señalados en los artículos 1º y el numeral 6º del artículo 2º, en especial lo relacionado con la tenencia en las zonas rural, urbana y suburbana formalizada, adjudicada y regularizada, toda vez que como se transcribió, se afirma que: **“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”**, mientras que en los apartes demandados, en lugar de crear instrumentos de coordinación entre el gobierno nacional y la rama judicial, lo que hace es eliminar la fase judicial del procedimiento único para los procedimientos agrarios varias veces mencionados, así como reversa los procedimientos especiales que hubiesen avanzado a la etapa judicial y en los que no se haya surtido la fase probatoria, para que sean reasumidos mediante acto administrativo por la Agencia Nacional de Tierras - ANT.

En síntesis, los apartes demandados del artículo 61 chocan abiertamente con los artículos 150.3 en concordancia con los artículos 339 y 342 de la Constitución Política de Colombia, así como con los artículos 5º y 6º de la Ley 152 de 1994, además de entrar en contradicción insalvable con los propios artículos 1º y 2º de la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023 *“por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”*, lo que evidencia un grave nivel de incoherencia al interior de esta ley.

Recordemos detalladamente los apartes demandados del numeral 6º del artículo 61:

“ARTÍCULO 61. MECANISMOS PARA FACILITAR Y DINAMIZAR LOS PROCESOS DE COMPRA DE TIERRAS POR OFERTA VOLUNTARIA. (...)

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

Este primer inciso del numeral 6º sustrae la facultad de los jueces para decidir sobre los procedimientos agrarios y radica en la Agencia Nacional de Tierras la decisión de fondo mediante un acto administrativo, es decir, esta autoridad administrativa actúa como juez y parte.

Continuemos con el 2º inciso del numeral 6º demandado:

“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.”

Esta norma es consecuencia necesaria de la eliminación de la fase judicial en los procesos agrarios de que tratan los numerales 4º, 5º y 7º del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017, ya que con el acto administrativo (decisión de fondo) expedido por la ANT se procederá a registrar en el folio de matrícula inmobiliaria, lo que en la norma derogada sería una sentencia debidamente ejecutoriada proferida por un juez de la república.

El inciso 3º del numeral 6º del artículo 61 acusado consagra:

*“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.”*

Este inciso tercero también es consecuencia de la eliminación de la fase judicial que estaba contemplada en el numeral 2º del artículo 60 del Decreto Ley 902 de 2017.

Siguiendo las reglas generales contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) se podrá ejercer el control sobre el acto administrativo que contiene la decisión de fondo mediante la acción de nulidad agraria de que trata el artículo 39 del citado Decreto Ley 902 de 2017. Obviamente al eliminar la fase judicial se remite al control del acto administrativo por parte la jurisdicción contenciosa.

Ahora, el inciso 6º del numeral 6º del artículo 61 demandado prescribe:

“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.”

Esta norma es aún más osada, toda vez que, no solo se elimina la fase judicial, sino que los procesos agrarios que ya se encuentran en esta fase pueden ser revertidos y asumidos por la Agencia Nacional de Tierras mediante acto administrativo, siempre y cuando no se haya surtido la etapa probatoria.

Finalmente, el parágrafo 3º del artículo 61 señala:

"PARÁGRAFO TERCERO. 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." (Negrilla propia)

Recordemos que el inciso 2º del artículo 39 del Decreto Ley 902 de 2017 establecía:

*"ARTÍCULO 39. ACCIÓN DE NULIDAD AGRARIA. Los particulares que, habiéndose hecho parte del Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley, **objeten la legalidad de los actos administrativos definitivos expedidos, podrán demandar su nulidad ante el juez competente** en los términos del presente decreto ley. para lo cual tendrán un término de cuatro (04) meses contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo.*

*Ante el mismo juez, cuya competencia será privativa, y con la misma acción contarán los particulares que aduzcan tener derechos reales sobre tos (sic) predios sometidos a los asuntos indicados en los numerales 3, **4, 5,** 6 y **7** del artículo 58 y que no hubieren comparecido al Proceso Único, caso en el cual el término será de 3 años contados a partir de la fecha de inscripción del acto administrativo en el folio de matrícula inmobiliaria, la acción podrá interponerse directamente sin necesidad de haber interpuesto los recursos pertinentes contra el acto administrativo."*

Lo anterior significa, que los apartes de la norma demandada reiteran la derogatoria expresa de la fase judicial para los procesos agrarios de que tratan los numerales 4, 5 y 7 del Decreto Ley 902 de 2017.

El numeral 2º del artículo 60 del Decreto Ley 902 de 2017 disponía:

"ARTÍCULO 60. FASES DEL PROCEDIMIENTO ÚNICO EN ZONAS FOCALIZADAS. El Procedimiento Único en el territorio focalizado contará con las siguientes fases: (...)

*2. **Fase judicial.** Para los asuntos contenidos en los numerales 3, en los que se presenten oposiciones en el trámite administrativo, y siempre para los asuntos contenidos en los numerales **4, 5,** 6, **7** y 8."*

El párrafo 3º demandado reitera la derogatoria de la fase judicial de los asuntos agrarios de que tratan los numerales 4, 5 y 7 señalados en el numeral 2º del artículo 60 del Decreto Ley 902 de 2017.

Igualmente, el párrafo 3º del artículo 61 de la ley del plan, deroga el numeral 2º del artículo 61 del Decreto Ley 902 de 2017 que disponía:

"ARTÍCULO 61. PROCEDIMIENTO ÚNICO EN ZONAS NO FOCALIZADAS. (...)

*Los asuntos indicados en los numerales **4, 5,** 6, **7** y 10 del artículo 58 siempre pasarán a etapa judicial para su decisión de fondo, con independencia de que se hubieren*

presentado o no oposiciones en el trámite administrativo, salvo que durante el desarrollo del proceso administrativo exista un acuerdo o conciliación entre las partes procesales.”

Obsérvese que nuevamente el párrafo 3º demandado apunta a la derogatoria de los numerales 4, 5 y 7 a los que hace referencia el artículo 61 del Decreto Ley 902 de 2017.

El párrafo 3º también deroga el artículo 75 del Decreto Ley 902 de 2017 en lo que se relaciona con los asuntos contenidos en los numerales 4, 5 y 7 del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017:

*“ARTÍCULO 75. DECISIONES Y CIERRE DEL TRÁMITE ADMINISTRATIVO PARA LOS ASUNTOS CON OPOSICIÓN. Con relación a los asuntos indicados en los numerales 3, **4** y 8 del artículo 58 del presente decreto ley en los que se presentaron oposiciones, así como los establecidos en los numerales **5**, 6, **7** y 10 el acto administrativo de cierre dispondrá la presentación de la demanda ante el juez competente en los términos del presente decreto.”*

Así las cosas, como se eliminó la fase judicial para los asuntos contenidos en los numerales 4, 5 y 7, no existirá presentación de la demanda por la misma supresión de la fase judicial.

Por último, el párrafo 3º deroga el inciso 3º del artículo 76 del Decreto Ley 902 de 2017, con relación a los numerales 4, 5 y 7 del artículo 58 del mencionado Decreto Ley, que a su tenor expresa:

“ARTÍCULO 76. RECURSOS Y CONTROL JUDICIAL. (...)

Los actos administrativos del artículo 75 no podrán ser objeto de recursos, ni de la acción de nulidad agraria, ni de la acción de control de nulidad de que trata la Ley 1437 de 2011. Lo anterior teniendo en cuenta que la decisión de fondo será tomada en sede judicial.”

Sobre este inciso 3º del artículo 76, como quedó eliminada la fase judicial para los asuntos establecidos en los numerales 4, 5 y 7 del artículo 58 del mencionado Decreto, solo los asuntos indicados en los numerales 3, 6 y 10 tendrán fase judicial, valga decir, la formalización de predios privados, expropiación judicial de predios rurales de que trata la Ley 160 de 1994, y los asuntos que fueren objeto de acumulación procesal conforme al artículo 56 del Decreto 902 de 2017.

En conclusión, los apartes demandados del numeral 6º y el párrafo 3º del artículo 61 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, resultan contrarios a los artículo 150.3 en concordancia con los artículo 339 y 342 de la Constitución y a los artículo 5 y 6 de la Ley Orgánica del Plan, ya que basta con cotejar la supresión normativa de la fase judicial en los procesos agrarios contenidos en los numerales 4, 5 y 7 del artículo 58 del Decreto

Ley 902 del 23 de mayo de 2017¹⁰ y atribuir la jurisdicción y competencia que estaba en cabeza de los jueces de la república en la Agencia Nacional de Tierras – ANT, para afirmar que una reforma de esta naturaleza no puede establecerse mediante la ley del plan, puesto que el legislador se extralimita en los límites de configuración en materia de planeación en los términos que con autoridad y en grado de *ratio decidendi*, han sido explicados en las sentencias C 415 de 2020 M.P. José Fernando Reyes Cuartas y C 391 de 2017 M.P.(E) Iván Humberto Escrucería Mayolo.

Se itera, en la sentencia C 391 de 2017 se establece que para reformar leyes y códigos el legislador debe acudir a la atribución del artículo 150.2 de la Constitución, por lo que los apartes demandados que han reformado el Decreto Ley 902 de 2017 suprimiendo la fase judicial, están viciados por inconstitucionales, puesto que la atribución contenida en el numeral 3º del artículo 150 del estatuto superior no puede ser empleada para reformar leyes y códigos, máxime cuando se trata de eliminar la jurisdicción y competencia de los jueces de la república, como es el caso que nos ocupa.

En la sentencia C 391 de 2017 se expresa:

“2.1. La competencia así asignada al legislador es extensa, caracterizada por la “amplia libertad para definir el procedimiento en los procesos, actuaciones y acciones originadas en el derecho sustancial”, a partir de esta competencia al Parlamento le corresponde “evaluar y definir las etapas, características, términos y demás elementos que integran cada procedimiento judicial”.

La atribución otorgada por el artículo 150-2 de la Carta “le permite al legislador fijar las reglas a partir de las cuales se asegura la plena efectividad del derecho fundamental al debido proceso (artículo 29 C.P.), y del acceso efectivo a la administración de justicia (artículo 229 C.P.). Además, son reglas que consolidan la seguridad jurídica, la racionalidad, el equilibrio y finalidad de los procesos, y permiten desarrollar el principio de legalidad propio del Estado Social de Derecho. Y (...) mientras el legislador, no ignore, obstruya o contraríe las garantías básicas previstas por la Constitución, goza de discreción para establecer las formas propias de cada juicio, entendidas éstas como ‘el conjunto de reglas señaladas en la ley que, según la naturaleza del proceso, determinan los trámites que deben surtirse ante las diversas instancias judiciales o administrativas (...)’ (Negrilla propia)

Si el propósito del Gobierno o del Congreso era reformar los procedimientos agrarios en la fase judicial, tenía necesariamente que acudir a la atribución constitucional del citado artículo 150.2 y no a la contenida en el numeral 3º del mismo artículo porque el debate de la ley del plan debe estar circunscrito a los temas específicos de que trata el artículo 339 de la Constitución Política en concordancia con el artículo 5º y 6º de la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo, es decir, restringido por la misma naturaleza

¹⁰ “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 ley del plan, pues sus modificaciones están sometidas a lo señalado en los artículos 22 y 23 de la Ley Orgánica.¹¹

El debate dispuesto para tramitar los asuntos relacionados en el numeral 2º del artículo 150 de la Constitución no cuenta con las limitaciones señaladas en la formación y aprobación de la ley del plan, razón por la cual se permite un debate ampliamente democrático, cuyo origen puede ser mediante iniciativa del Congreso o del ejecutivo.

Es por esto, que en sentencia C 415 del 2020, M.P. José Fernando Reyes Cuartas, la Corte Constitucional estableció:

“104. No es la ley del plan una herramienta única de gobernabilidad. El presidente de la república y sus ministros cuentan con la posibilidad de acudir a la ley ordinaria - iniciativa legislativa-, a través del órgano democrático por excelencia. Entonces, el ejecutivo conserva intacta la capacidad de regular legislativamente la economía mediante el uso de las demás facultades ordinarias y extraordinarias que le confiere la Constitución (arts. 150 y 200), al igual que puede emplear la potestad reglamentaria (nums. 12 y 25, art. 189).

*105. Así, el control de constitucionalidad debe cuidar que la expedición de la ley del plan **no se constituya en un vaciamiento de las competencias ordinarias del legislador, convirtiéndola en una herramienta para la solución de todas las urgencias legales que precise el Gobierno de turno; en fin, transformando una ley con claros alcances y límites constitucionales, en una especie de cajón de sastre que desplaza por completo la competencia ordinaria y permanente del Congreso de la República.***

*106. De esta manera, la Corte va perfilando su jurisprudencia constitucional en el sentido de que **en la ley del plan no se pueden contener cualquier tipología de normatividad legal, ni convertirse en una colcha de retazos que lleve a un limbo normativo, (...)** La pretensión de instaurar políticas de largo aliento (ordinarias) exige acudir a la agenda legislativa del Gobierno y su consiguiente propuesta e impulso ante el Congreso de la República, en garantía del principio democrático.*

¹¹ **“ARTÍCULO 22. MODIFICACIONES POR PARTE DEL CONGRESO.** En cualquier momento durante el trámite legislativo, el Congreso podrá introducir modificaciones al Plan de Inversiones Públicas, siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Para las modificaciones o la inclusión de nuevos programas o proyectos de inversión, se requerirá aprobación por escrito del Gobierno Nacional por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Cuando las modificaciones se produzcan en desarrollo de las sesiones plenarias, no será necesario que el proyecto retorne a las comisiones pero se requerirá siempre la aprobación de la otra Cámara. En caso de que esta última no las apruebe, o le introduzca modificaciones, se nombrará una comisión accidental integrada por miembros de ambas Cámaras que dirimirá el desacuerdo y someterán nuevamente el texto a aprobación en la plenaria correspondiente.

En ningún caso el trámite de las modificaciones ampliará el término para decidir.

ARTÍCULO 23. MODIFICACIONES POR PARTE DEL GOBIERNO NACIONAL. En cualquier momento durante el trámite legislativo, el Gobierno Nacional podrá introducir modificaciones a cualquiera de las partes del Plan Nacional de Desarrollo. Si se trata de modificaciones al Plan de Inversiones Públicas, se observarán las mismas disposiciones previstas en el artículo precedente, en lo pertinente.”

107. *Esta postura, se insiste, busca reivindicar las competencias constitucionales del Congreso de la República, dada la relevancia de la forma organizativa de Estado social de derecho y los principios superiores de la democracia, la participación, el pluralismo, la separación de poderes y los derechos de las minorías (arts. 1º y 113 C. Pol.)” (Negrilla propia).*

En la misma sentencia, a renglón seguido se señala:

“La regla general de temporalidad de la ley del plan (...)

109. *Conforme a lo explicado, en principio se trata de una vigencia de las disposiciones allí adoptadas por 4 años (ley del PND), no obstante, la regla general de la exigencia de temporalidad no impide la modificación de leyes ordinarias de carácter permanente, siempre que la modificación tenga un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal, pero su vigencia, en principio, corresponderá a la del plan cuyo cumplimiento pretende impulsar.*

110. *En contraste, al corresponder a la regla general, la Corte ha declarado la inexecutable de disposiciones con carácter permanente por carecer de conexidad directa e inmediata con los objetivos generales del plan, v. grat. **las que buscan introducir regulaciones aisladas que llenan vacíos de regulaciones temáticamente independientes o modifican estatutos o códigos.**”*

En consonancia con lo anterior, es decir con el elemento de temporalidad de la ley del plan, no existe justificación que por el período de vigencia de la Ley 2294 de 2023 se elimine el principio – derecho – del juez natural mediante la supresión de la fase judicial en los procedimientos agrarios indicados, problemática que envuelve principios irrenunciables en un Estado Social de Derecho como son el del debido proceso, acceso formal y material a la administración de justicia, confianza legítima, seguridad jurídica, entre otros, lo que definitivamente no puede tramitarse mediante una ley del plan nacional de desarrollo.

IV. REQUISITOS DE APTITUD DE LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD

1. Certeza

Se cumple a cabalidad este requisito toda vez que está dirigida contra los incisos 1º, 2º, 3º y 6º del numeral 6º y contra el párrafo 3º del artículo 61 de la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023 *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida”*, enunciados normativos que actualmente hacen parte del ordenamiento jurídico.

La demanda se dirige contra el texto literal de los apartes del citado artículo 61 del Plan Nacional del Desarrollo y no contra inferencias, suposiciones o deducciones que se puedan derivar de una hermenéutica particular sobre la materia, razón por la cual el requisito de certeza se cumple a cabalidad conforme la jurisprudencia de la Corte Constitucional y en particular de la reciente sentencia C 375 de 2022 M.P. Alejandro Linares Cantillo:

“Implica que el accionante cuestione una norma real o existente, cuyo alcance puesto de presente, se desprenda lógicamente de su tenor literal. Por lo tanto, la argumentación no puede fundarse en premisas relativas, evidentemente falsas o inconsecuentes; asimismo, la suposición de normas o las interpretaciones subjetivas de la norma demandada, dadas por el accionante, que no surjan de la misma, no permiten el control de constitucionalidad. La exigencia de certeza de la acusación se deriva de la competencia de este tribunal, para juzgar la constitucionalidad de actos legislativos (numeral 1 del artículo 241 de la Constitución) y de normas con fuerza y rango de ley (numerales 4 y 5 del artículo 241 de la Constitución), por lo que carece de atribuciones para juzgar normas deducidas, que no existen realmente en el ordenamiento jurídico”.

2. Especificidad

El cargo de inconstitucionalidad endilgado contra los incisos 1º, 2º, 3º y 6º del numeral 6º y contra el párrafo 3º del artículo 61 de la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023 *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida”* no son genéricos o vagos, por el contrario, la demanda explica puntualmente las razones por las cuales los apartes del artículo 61 demandado desconocen los límites de configuración del legislador en materia de planeación, lo que resulta al cotejar las atribuciones que en esta materia se otorgan al legislativo mediante las normas constitucionales invocadas como violadas en concordancia con los artículos 5º y 6º de la Ley Orgánica del Plan, 152 de 1994, que hace parte del bloque de constitucionalidad.

El requisito de especificidad se cumple a cabalidad de conformidad con la jurisprudencia constitucional y en particular con lo dispuesto en la citada sentencia C 375 de 2022 M.P. Alejandro Linares Cantillo consistente en:

“Implica que la acusación no sea genérica o vaga, sino que, de manera concreta, explique cómo la norma demandada vulnera o desconoce determinado contenido constitucional. Se trata del elemento argumental de la demanda que busca que sea el accionante quien formule la acusación de inconstitucionalidad, tal como lo exige la Constitución, al disponer que este tribunal debe “Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos” (numerales 1, 4 y 5 del artículo 241 de la Constitución). Sin especificar la manera como se estaría desconociendo la Constitución, no existe, en sentido estricto, una demanda de inconstitucionalidad, sino una remisión para control. Es en la exigencia de especificidad, donde la jurisprudencia varía las exigencias argumentativas y su intensidad, dependiendo de la acusación de inconstitucionalidad formulada, por ejemplo, cuando se formulan cargos por desconocimiento del principio de igualdad; por una posible omisión legislativa relativa¹¹¹ o

cuando se demanden actos legislativos, por el vicio competencial de sustitución de la Constitución.

3. Pertinencia

Como se señaló en el capítulo de normas vulneradas, los apartes de la norma demandada vulneran el contenido de los artículos 150.3, 339 y 342 de la Constitución Política de Colombia, así como el artículo 5º y 6º de la Ley Orgánica 152 de 1994 *“Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”* que hace parte del bloque de constitucionalidad *lato sensu*. En ese orden de ideas, los planteamientos de esta demanda se circunscriben exclusivamente a desarrollar argumentos de constitucionalidad y no se plantean razones de mera oportunidad, conveniencia o mérito de la norma, como tampoco argumentos de rango infraconstitucional.

Sobre el particular, la mencionada sentencia C 375 de 2022 M.P. Alejandro Linares Cantillo:

“La función confiada a la Corte Constitucional consiste en “la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución”, razón por la que únicamente son admisibles argumentos de constitucionalidad. Escapan a la competencia de este tribunal las razones de mera oportunidad, conveniencia o mérito de la norma, así como los argumentos de rango infraconstitucional, tales como la ilegalidad de la ley (antinomias) o extraídos de la doctrina, pero sin asidero constitucional. También carecen de pertinencia aquellas impugnaciones fundadas en la intangibilidad de normas constitucionales o en la violación de sus contenidos materiales.”

4. Claridad

La demanda se encarga de mostrar la vulneración y el desconocimiento de las normas superiores por parte de las normas acusadas, señalándose con claridad el desconocimiento de los límites de configuración del legislador en materia de planeación manteniendo un solo hilo argumentativo que demuestra consistentemente la inconstitucionalidad de las disposiciones demandadas.

Sobre el requisito de claridad, en la sentencia C 375 de 2022 se establece:

“Es necesario que la acusación provenga del raciocinio del ciudadano, titular de la facultad de activar el control de constitucionalidad y no sea deducida libremente por este tribunal, ya que ello materializaría un control oficioso de constitucionalidad. Por esta razón, la demanda debe ser inteligible y construida a través de un mismo hilo argumental, que no se contradiga entre sí y permita entender de qué manera la norma demandada sería contraria a la Constitución.”

5. Suficiencia

La argumentación presentada ha sido clara, señalándose cómo las normas demandadas desconocen los mandatos del estatuto superior, que no quedan a la suerte de la interpretación del actor, sino que, por el contrario, las disposiciones constitucionales violadas han sido objeto de la interpretación con autoridad de la Corte Constitucional, hermenéutica abiertamente contrariada por los apartes demandados del artículo 61 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

En ese orden de ideas, el choque directo de la norma demanda con las normas de la Constitución y contra la interpretación con autoridad que de la misma ha hecho la Corte Constitucional, supera con amplitud el estándar requerido de despertar o generar una mínima duda de inconstitucionalidad de la disposición acusada.

Así las cosas, se cumple a cabalidad el requisito de suficiencia en los términos señalados en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y en particular de la sentencia C 375 de 2022 M.P. Alejandro Linares Cantillo, citada en precedencia:

“La argumentación debe ser persuasiva, por lo que el análisis conjunto del escrito debe ser suficiente para generar, al menos, una duda mínima en cuanto a la constitucionalidad de la norma atacada.”

Los anteriores requisitos de aptitud de la demanda han sido desarrollados también por la Corte Constitucional entre otras, en las sentencias C 050 del 4 de marzo de 2021 M.P. Alejandro Linares Cantillo, C 189 del 29 de marzo de 2017 M.P.(E) José Antonio Cepeda Amarís, C 647 del 24 de agosto de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, C 1052 del 4 de octubre de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

V. PETICIÓN

En virtud de todo lo expuesto, solicito en el caso bajo examen que la Honorable Corte Constitucional declare la **INEXEQUIBILIDAD** de los incisos 1º, 2º, 3º y 6º del numeral 6º y del párrafo 3º del artículo 61 de la **Ley 2294 del 19 de mayo de 2023** “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

VI. PRUEBAS

Copia cedula de ciudadanía de la suscrita Iris Lizzette Buitrago Almanza.

VII. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo establecido en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política de Colombia en concordancia con el Decreto Ley 2067 de 1991 *“Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deben surtirse ante la Corte Constitucional”* y el Acuerdo 02 de 2015 *“Por medio del cual se unifica y actualiza el reglamento de la Corte Constitucional”*.

VIII. NOTIFICACIONES

Recibo notificaciones en la Diagonal 68 No. 11 A – 23 Quinta Camacho de Bogotá D.C. y en el correo electrónico: ibuitrago08@gmail.com

Cordialmente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Iris Lizzette Buitrago Almanza', with a stylized flourish at the end.

IRIS LIZZETTE BUITRAGO ALMANZA
C.C. 1.110.461.089