

Sentencia C-266/25
M.P. Miguel Polo Rosero
Expediente: RE-364

Corte Constitucional*] declaró la inexecutable por consecuencia de la expresión “y las personas que se reincorporen a la vida civil” prevista en el artículo 2 del Decreto 108 de 2025, que modificó el inciso 1 del numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, y los artículos 3, 4 y 7, porque excedieron los límites definidos en la sentencia C-148 de 2025 al atender problemáticas estructurales relacionadas con el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y la informalidad en su tenencia, propias de una política pública agraria.

Por su parte, encontró que los artículos 1 y 8 son exequibles; el artículo 2 (en cuanto adicionó los incisos 3 y 4 al artículo 19 de la Ley 387 de 1994), es condicionalmente exequible en el sentido de que las medidas en ellos establecidas se sujetarán al término de vigencia del decreto en cita y su prórroga, y deberán limitarse a la región de la declaratoria de emergencia; y son inexecutable algunas expresiones del artículo 2 (en cuanto modificó el inciso 2 del numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997) y los artículos 5 y 6.

1. Norma objeto de revisión

DECRETO NUMERO 0108 DE 2025

29 ENE 2025

“Por el cual se adoptan medidas de protección de tierras, territorios y activos, y prevención de la acumulación y acaparamiento en el sector agropecuario para atenuar los efectos derivados de la situación de orden público en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar, para las y los campesinos, pequeños y medianos productores agropecuarios, y sus formas organizativas, en el marco del estado de conmoción interior”

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política, el artículo 36 de la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 62 de 2025 *“Por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar”*;

y

CONSIDERANDO

(...)

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. Adoptar medidas de protección de tierras, territorios y activos rurales, y de prevención de la acumulación y acaparamiento en el sector agropecuario; mitigar los efectos derivados de la situación de orden público respecto de la titularidad, tenencia y ocupación de bienes de campesinas y campesinos, pequeños y medianos productores; propender restablecer de forma pronta los derechos y la protección de los bienes de víctimas y personas en situación de desplazamiento forzoso, afectados por la situación de orden público, en las entidades territoriales

señaladas en el Artículo 1 del Decreto 0062 de 2025.

Artículo 2. Modificar. Modifíquese transitoriamente el numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, el cual quedará así:

“Artículo 19. De las Instituciones. Las instituciones comprometidas en la Atención Integral a la Población Desplazada, con su planta de personal y estructura administrativa, deberán adoptar a nivel interno las directrices que les permitan prestar en forma eficaz y oportuna la atención a la población desplazada, dentro del esquema de coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. Las instituciones con responsabilidad en la Atención Integral de la Población Desplazada deberán adoptar, entre otras, las siguientes

medidas:

1. El Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, Incora, adoptará programas y procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las zonas de expulsión y de recepción de la población afectada por el desplazamiento forzado y las personas que se reincorporen a la vida civil, así como líneas especiales de crédito, dando prelación a la población desplazada.

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas llevará un registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia individual o masivamente, o que se encuentren en confinamiento, o en favor de aquella población en riesgo inminente de desplazamiento forzado. La Unidad registrará, individual o colectivamente, a los propietarios, poseedores y ocupantes y la relación jurídica con el predio e informará a las autoridades competentes para que procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia títulos de propiedad de estos bienes, cuando tal acción se adelante contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos, así como la inscripción de la medida

preventiva y publicitaria frente a los poseedores y ocupantes.

Las medidas de protección del Rupta adoptadas no suspenderán los procesos de formalización predial" asignación o reconocimiento de derechos, o acceso a tierras en los casos en los cuales el interesado sea el mismo beneficiario de la medida de protección, su compañero/a permanente, cónyuge o alguno de sus legitimados, en los términos del artículo 81 de la Ley 1448 de 2011.

Este registro será de obligatoria observancia por quienes desempeñen funciones notariales, quienes se abstendrán aún bajo insistencia otorgar escrituras públicas sobre estos. Las escrituras públicas que recaigan sobre predios registrados como abandonados por razones de orden público, serán absolutamente nulas por objeto ilícito.

En los procesos de retorno y reubicación de desplazados por la violencia, el Gobierno Nacional dará prioridad a éstos en las zonas de reserva campesina y/o en aquellos predios rurales que hayan sido objeto de la acción de extinción de dominio mediante sentencia administrativa o judicial.

La Agencia Nacional de Tierras establecerá un programa que permita recibir la tierra de personas desplazadas a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país.

El Fondo Agropecuario de Garantías otorgará garantías del 100% a los créditos de los proyectos productivos de los desplazados".

Artículo 3. Disposición de inmuebles de vocación agropecuaria para la estabilización y sostenibilidad en el retorno de las comunidades afectadas por la grave perturbación del orden público, y para facilitar la reincorporación a la vida civil de los excombatientes. Los bienes inmuebles de vocación agropecuaria, agroindustrial o útiles para el almacenamiento, distribución

y/o comercialización de insumos y productos agropecuarios, que sean de propiedad de entidades públicas y/o fondos públicos o administrados por estas por mandato legal o judicial, siempre y cuando no estén siendo utilizados para sus fines misionales, podrán ser dispuestos de manera inmediata para:

1. Albergue o alojamiento temporal, en cuyo caso se hará mediante acto administrativo, en el que se relacione el predio a la Entidad que estará a cargo del albergue o alojamiento temporal. La Entidad a cargo administrará el bien y levantará los censos de las familias alojadas para efectos de la atención adecuada.

2. Establecimiento temporal de vivienda rural, servicios públicos, infraestructura de abastecimiento, almacenamiento y comercialización agropecuaria, e inicio de proyectos productivos.

3. Programas de dotación de tierras para conjurar los efectos derivados de la grave perturbación del orden público.

La destinación se realizará de conformidad con el régimen legal de las entidades públicas y de los fondos y se privilegiará la destinación a título gratuito, o parcialmente gratuito, cuando ello sea viable.

Las autoridades administrativas competentes reglamentarán lo anterior dentro de los diez (10) días calendario siguientes de la entrada en vigencia del presente decreto.

Artículo 4. Expropiación administrativa.

Autorizar la expropiación por vía administrativa en los términos del capítulo VII de la Ley 1523 de 2012 para concluir los procesos en curso de adquisición directa de predios en los programas especiales de dotación de tierras cuando fuese necesario para garantizar los procesos de retorno y estabilización víctima de desplazamiento forzado, así como la reincorporación a la vida civil de excombatientes, en el marco de la grave perturbación del orden público

declarada mediante el Decreto 0062 de 2025.

Artículo 5. Saneamiento de predios y mejoras. La adquisición de inmuebles y mejoras requeridos para conjurar la emergencia declarada gozará, en favor de la entidad pública, del saneamiento automático de cualquier vicio relativo a su titulación y tradición, incluso los que surjan con posterioridad al proceso de adquisición, sin perjuicio de las acciones indemnizatorias que por cualquier causa puedan dirigirse contra los titulares inscritos en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, diferentes a la entidad pública adquirente.

Artículo 6. Suspensión del estado registral. Las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos se abstendrán de realizar inscripciones en el folio de matrícula inmobiliaria de los predios rurales de las entidades territoriales de Ocaña, Abrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, y La Gabarra en el departamento de Norte de Santander y los municipios de Río de Oro y González en el departamento del Cesar, de aquellos negocios jurídicos donde no intervenga una entidad pública del orden nacional, durante el periodo de declaratoria de conmoción interior, inclusive de sus prórrogas.

También se abstendrá de inscribir cualquier acto administrativo, incluyendo, pero sin limitarse, a aquellos que actualizan linderos, rectifican áreas por imprecisa determinación y de rectificación de linderos por acuerdo.

Parágrafo. Las ORIP podrán realizar estas inscripciones, siempre que cuente con el concepto favorable de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

Artículo 7. Suspensión de procesos ante autoridades o gestores catastrales. Suspéndanse los procedimientos administrativos de actualización y/o

corrección de linderos, rectificación por imprecisa determinación y rectificación de linderos por acuerdo, de competencia de las autoridades o gestores catastrales, que recaigan o afecten predios rurales dentro de las entidades territoriales de Ocaña, Abrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, y La Gabarra en el departamento de Norte de Santander, y los municipios de Río de Oro y González en departamento de Cesar.

Parágrafo. Estos procedimientos podrán reactivarse siempre que cuenten con el concepto favorable de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

Artículo 8. Vigencia. El presente decreto rige a partir de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

2. Decisión

Primero: Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1 y 8 del Decreto Legislativo 108 del 29 de enero de 2025, “[p]or el cual se adoptan medidas de protección de tierras, territorios y activos, y prevención de la acumulación y acaparamiento en el sector agropecuario para atenuar los efectos derivados de la situación de orden público en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar, para las y los campesinos, pequeños y medianos productores agropecuarios, y sus formas organizativas en el marco del Estado de Conmoción Interior”.

Segundo: Declarar **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE** el artículo 2 del Decreto 108 de 2025, respecto de la adición de los incisos 3 y 4 al numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, en el sentido de que las medidas en ellos establecidas se sujetarán al término de vigencia del decreto en cita y su prórroga, y deberán limitarse a la región de la declaratoria de emergencia.

Tercero: Declarar **INEXEQUIBLES POR CONSECUENCIA**, con efectos inmediatos y hacia el futuro, la expresión “y las personas que se reincorporen a la vida civil” prevista en el artículo 2 del Decreto 108 de 2025, que modificó el inciso 1 del numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997; y los artículos 3 y 7 del Decreto en cita.

Cuarto: Declarar **INEXEQUIBLE POR CONSECUENCIA**, con efectos retroactivos, el artículo 4 del Decreto 108 de 2025.

Quinto: ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-410 de 2015 y, en consecuencia, declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “diferentes a la entidad pública adquirente”, contenida en el artículo 5 del Decreto 108 de 2025. El resto de dicho artículo también se declara **INEXEQUIBLE**, con efectos inmediatos y hacia el futuro.

Sexto: Declarar **INEXEQUIBLES** con efectos inmediatos y hacia el futuro, las siguientes expresiones previstas en el artículo 2 del Decreto 108 de 2025, que modificaron el inciso 2 del numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997: “La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas”, “individual o masivamente, o que se encuentren en confinamiento, o en favor de aquella población en riesgo inminente de desplazamiento forzado. La Unidad registrará, individual o colectivamente, a los propietarios, poseedores y ocupantes y la relación jurídica con el

predio", y "así como la inscripción de la medida preventiva y publicitaria frente a los poseedores y ocupantes"; y el artículo 6 del Decreto en cita.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de esta Corporación adelantó el control automático e integral de constitucionalidad del Decreto Legislativo 108 del 29 de enero de 2025, "[p]or el cual se adoptan medidas de protección de tierras, territorios y activos, y prevención de la acumulación y acaparamiento en el sector agropecuario para atenuar los efectos derivados de la situación de orden público en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar, para las y los campesinos, pequeños y medianos productores agropecuarios, y sus formas organizativas en el marco del Estado de Conmoción Interior".

Esta Corporación destacó, por un lado, que el Decreto 108 de 2025 tiene por objeto la protección de las tierras, territorios y activos, y la prevención de su acumulación y acaparamiento, mediante la adopción de medidas que impiden el tráfico ordinario de los negocios jurídicos. Lo anterior, con el fin de evitar la distorsión del mercado inmobiliario y proteger la relación que la población desplazada tenía con las tierras que se vio forzada a abandonar. Y, por el otro, atender a las personas desplazadas y a los excombatientes que requieren de un lugar para establecerse y ejercer su actividad agropecuaria, mediante la adopción de medidas que permiten al gobierno adquirir y disponer de inmuebles con vocación agropecuaria, para conjurar la situación de emergencia y garantizar procesos de asentamiento de las comunidades afectadas por la grave perturbación del orden público.

Previo a revisar el cumplimiento de los requisitos formales y materiales exigidos por la Constitución y la Ley Estatutaria de Estados de Excepción (LEEE) respecto de este tipo de decretos, la Corte verificó, como primera cuestión previa, si las disposiciones de este decreto legislativo se enmarcaban dentro del conjunto de medidas declaradas exequibles por la Corte en la sentencia C-148 de 2025, que revisó la constitucionalidad del Decreto 0062 de este año, por medio del cual se declaró un estado de conmoción interior en la región del Catatumbo.

En el análisis preliminar, la Sala Plena encontró que las medidas contenidas en los artículos 1, 2 (en cuanto modificó el inciso 2 y adicionó los incisos 3 y 4 al artículo 19 de la Ley 387 de 1994), 5, 6 y 8 del Decreto 108 de 2025 estaban amparadas por la sentencia C-148 de 2025, por guardar relación directa

con los hechos y consideraciones respecto de los cuales se declaró la exequibilidad parcial de la conmoción interior, específicamente, aquellos relacionados con la crisis humanitaria derivada de desplazamientos forzados y confinamientos masivos que conllevan al abandono de tierras y territorios que deben ser protegidos.

Por el contrario, las medidas contenidas en el artículo 2 del Decreto 108 de 2025 (*en cuanto modificó el inciso 1 del numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997*), y los artículos 3, 4 y 7 exceden los límites definidos en la citada sentencia C-148 de 2025, pues afrontan problemáticas estructurales relacionadas con el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y la informalidad en su tenencia, propias de una política pública agraria. Por tanto, declaró su inexecuibilidad por consecuencia.

Como segunda cuestión previa, este Tribunal declaró la configuración de la cosa juzgada constitucional de la expresión: “*diferentes a la entidad pública adquirente*”, contenida en el artículo 5 sobre el saneamiento de predios y mejoras. Esta decisión se sustentó en lo resuelto por la Corte en la sentencia C-410 de 2015, en la que se declaró su inexecuibilidad por ser violatoria de la cláusula general de responsabilidad consignada en el artículo 90 de la Constitución, y de los derechos a la propiedad y al acceso a la administración de justicia, en tanto “*impide que el afectado de una adquisición de bienes inmuebles por parte de entidades públicas, demande ante la jurisdicción el resarcimiento de perjuicios que por cualquier causa surja contra éstas como titulares inscritos en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria*”.

Tras superar las cuestiones previas, y encontrar cumplidos los requisitos de forma, la Sala Plena procedió a realizar el examen material solamente respecto de las disposiciones que guardan relación directa con los hechos y consideraciones respecto de los cuales se declaró la exequibilidad parcial de la conmoción interior, es decir, de los artículos 1, 2 (*en cuanto modificó el inciso 2 y adicionó los incisos 3 y 4 al artículo 19 de la Ley 387 de 1997*), 5, 6 y 8 del Decreto 108 de 2025, a partir de la delimitación de su contenido y alcance, conforme con los parámetros previstos en la Constitución, la LEEE, los tratados que integran el DDHH y el DIH, y la jurisprudencia constitucional.

Respecto del artículo 1, la Sala Plena sostuvo que supera todos los juicios materiales, por lo que no presenta problemas de constitucionalidad. En efecto, dicho precepto establece que el objeto de las medidas es (i)

proteger las tierras, territorios y activos rurales, y prevenir su acumulación y acaparamiento; (ii) mitigar los efectos derivados de la situación de orden público respecto de la titularidad, tenencia y ocupación de bienes del campesinado, y de pequeños y medianos productores; y (iii) restablecer de manera pronta los derechos y la protección de los bienes de las víctimas de desplazamiento forzado afectadas por la situación de orden público. Tales fines guardan conexidad no solo con lo previsto en los considerandos del Decreto del que hace parte –en los que además se plasma una suficiente motivación sobre su necesidad–, sino también con el Decreto que declaró el estado de conmoción interior. Así las cosas, al limitarse a definir los objetivos de las medidas, cuyo alcance se circunscribe a lo declarado exequible por la Corte en la sentencia C-148 de 2025, la Sala Plena encontró que no se incurre en arbitrariedad, contradicción específica ni discriminación, y que no se afectan derechos de aquellos que no pueden ser restringidos, ni siquiera durante los estados de excepción.

En relación con las modificaciones introducidas por el artículo 2 del Decreto 108 de 2025 al inciso 2 del numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, la Corte las declaró inexecutable por incumplir el juicio de necesidad jurídica. Al respecto, consideró que la normativa ordinaria contenida en las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011, y en el Decreto 1071 de 2015, resulta idónea para garantizar el registro de los predios rurales abandonados individual o masivamente por quienes se vieron forzados a desplazarse con ocasión de la violencia, por quienes se encuentren en confinamiento, y por quienes están en riesgo inminente de desplazamiento.

Por su parte, encontró que los incisos 3 y 4 que el artículo 2 del Decreto 108 de 2025 adicionó al numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, superaron todos los juicios materiales, en tanto resultan acordes frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Por un lado, prevén que la formalización predial, la asignación o reconocimiento de derechos, o el acceso a tierras en los cuales el interesado sea el mismo beneficiario de la medida de protección no serán suspendidos, con lo que se pretende la eficiencia en los trámites administrativos. Y, por el otro, si bien prohíbe el otorgamiento de escrituras públicas sobre los bienes registrados como abandonados por razones de orden público, la Sala sostuvo que se trata de una medida que resulta idónea ante la magnitud de la crisis. Sin embargo, debido a que ninguno de los incisos adicionados indica los límites temporales y geográficos de las medidas que contemplan, su exequibilidad fue condicionada en el sentido de que las medidas en ellos establecidas se

sujetarán al término de vigencia del Decreto 108 de 2025 y su prórroga, y se limitarán a la región limitada por la declaratoria de emergencia.

En el análisis de las medidas contenidas en el artículo 5, la Sala Plena encontró que no superan el juicio de motivación suficiente, en tanto la norma objeto de control dispuso –sin más– que la adquisición de inmuebles y mejoras, y su correspondiente saneamiento, tienen por objeto “*conjurar la emergencia declarada*”. Para la Sala, ello evidencia la insuficiencia en la definición de los motivos de utilidad pública o interés social necesarios para limitar el derecho a la propiedad frente a cualquier forma de adquisición del dominio por parte del Estado, en los términos del artículo 58 de la Constitución.

Así mismo, la Corte sostuvo que el artículo 6 tampoco superó el juicio de motivación suficiente, pues no se expusieron razones que permitan justificar los motivos por los cuáles la medida de suspensión de inscripciones en el folio de matrícula inmobiliaria constituye una alternativa viable, constitucionalmente, para evitar el acaparamiento de tierras.

Finalmente, la Sala encontró acorde el artículo 8 con la Constitución, en tanto define la vigencia del decreto a partir de su publicación, por tratarse de una facultad propia de la autoridad que ejerce la función legislativa, para determinar el momento a partir del cual entrarán en vigor los actos que expide. En este caso, no se adoptó ninguna referencia distinta a la de sujetar los efectos del decreto a su debida publicación.

Al adoptar los remedios constitucionales aplicables en esta ocasión, según la regla contenida en el artículo 45 de la Ley 270 de 1996, la Sala Plena dispuso que la inexecutable declarada por la Corte tiene efectos inmediatos y hacia futuro, salvo en lo relacionado con la medida expropiatoria prevista en el **artículo 4** del Decreto 108 de 2024, cuya inexecutable por consecuencia tendrá efectos retroactivos. Así, dispuso que la decisión no afectará (i) los procedimientos para la disposición de bienes inmuebles que se adelantaron en ejercicio del **artículo 3** del Decreto 108 de 2025, siempre que hubieren culminado a la fecha de esta sentencia. Los que estén en trámite deberán adecuarse a la normativa ordinaria vigente y aplicable, tal como lo son los artículos 276 de la Ley 1955 de 2019 y 61.4 de la Ley 2294 de 2023; ni (ii) el saneamiento de los predios y mejoras adquiridos con fundamento en el **artículo 5** del Decreto 108 de 2025, que cuenten con la declaratoria del proceso de saneamiento automático en firme, a la fecha de esta sentencia. En todo caso, podrán ser ejercidas las acciones indemnizatorias que por cualquier causa puedan dirigirse contra

los titulares inscritos en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, incluida la entidad pública adquirente, con fundamento en que la Corte, en la sentencia C-410 de 2015, ya había advertido que la prohibición de dirigir reclamaciones indemnizatorias contra la entidad adquirente vulneraba la cláusula general de responsabilidad consignada en el artículo 90 de la Constitución, y los derechos a la propiedad y al acceso a la administración de justicia.

No obstante, y como previamente se dijo, los procedimientos expropiatorios que se hayan adelantado con fundamento en el **artículo 4** del Decreto 108 de 2025, y que a la fecha de esta sentencia cuenten con resolución de expropiación en firme, deben retrotraerse y su trámite deberá adecuarse para continuar con el de adquisición directa que se encontraba en curso al momento de la declaratoria de conmoción interior. De la misma forma deberá adecuarse el trámite en los procesos expropiatorios fundados en dicho artículo que se encuentren en curso a la fecha de esta decisión. Lo anterior, debido a que la medida expropiatoria dictada en ejercicio de competencias legislativas extraordinarias afecta intensamente el derecho fundamental a la propiedad consagrado en el artículo 58 de la Constitución, máxime cuando no se corresponde con los propósitos del fortalecimiento de la fuerza pública; la atención humanitaria; los derechos y garantías fundamentales de la población civil; o su financiación. Por lo mismo, resulta indispensable retrotraer sus efectos para asegurar la integridad de la Constitución Política y, con ello, asegurar que el control constitucional no resulte inocuo.

4. Aclaración de voto

El magistrado **José Fernando Reyes Cuartas** aclaró el voto al considerar que la inexecutable de la mayoría de las disposiciones del decreto expedido, a partir del examen de fondo, ha debido ser declarada desde la fase previa de estudio y extenderse a las demás disposiciones por no guardar esencialmente una relación (conexidad) con la integralidad de los supuestos establecidos en la Sentencia C-148 de 2025 que resolvió sobre el decreto declaratorio del estado de conmoción interior.

La Sala Plena al realizar el estudio de fondo, una vez superado el estudio preliminar y los requisitos formales, concluyó que los artículos 2 (parcial), 3, 4 y 7 (arts. 1 y 8 al depender de las demás disposiciones generan una sustracción de materia) resultan inexecutable por no guardar conexidad con los presupuestos de executable e inexecutable, parciales, declarada en la Sentencia C-148 de 2025. La Corte reconoció -aunque lo fuera en el

examen de fondo-, que la mayoría de las disposiciones del decreto no guardan conexidad, porque responden a una problemática estructural y política pública en materia agraria (acceso a la tierra), así como derivada de la implementación del AFP, la cual debe tramitarse por las vías ordinarias.

Al respecto, estimó que el control previo ha debido ser más riguroso -al menos intermedio- que el realizado -flexible-, lo cual hubiere permitido a la Corte, como lo he sostenido respecto de otros decretos expedidos, determinar que no se superaba la relación requerida (vínculo externo, conexidad) con los supuestos de validez de la Sentencia C-148 de 2025. El haber realizado un control más estricto partía del supuesto de que se está ante la revisión de una normatividad de excepción y que responde a una modalidad de decisión (exequible e inexequible, parciales), que asegura que el poder de excepción no se extienda más allá de lo validado constitucionalmente sobre el decreto matriz.

Con ello, expuso el magistrado, no se pretende trasladar en un todo el rigor que impone el juicio de conexidad externa propio del estudio de fondo al del análisis del criterio de relación en la etapa preliminar de revisión de constitucionalidad, pero tampoco hacer del estudio preliminar un control extremadamente dúctil, que termine por abandonar la función de guarda de la integridad y supremacía de la Constitución que corresponde a este Tribunal. Además, esta posición resulta conforme a la jurisprudencia constitucional que en asuntos similares, como la Sentencia C-464 de 2023, determinó que el examen inicial debe comprender los criterios de estricta conexidad y de necesidad.

De otro lado, consideró que se debió adoptar la misma respuesta sobre el resto del articulado, esto es, que era indispensable extender la inexequibilidad por consecuencia a los artículos 2 (frases restantes), 5 y 6 por incumplir el criterio de relación requerida (vínculo externo, conexidad) con los supuestos de validez de la Sentencia C-148 de 2025, desde la fase preliminar.

En su opinión, las demás medidas legislativas expedidas, que se encuentran interconectadas, sobre las cuales la Sala coligió que resultan inexequibles por motivación insuficiente (art. 5) y falta de razones de incompatibilidad (art. 6), así como condicionada temporalmente y al ámbito territorial (resto del art. 2); tampoco evidenciaban un vínculo objetivo con los supuestos validados en la Sentencia C-148 de 2025, dado en que igualmente comprendían medidas de largo plazo en la búsqueda de soluciones

definitivas a problemáticas estructurales anteriores, principalmente en materia de acceso a la tierra y de implementación del Acuerdo Final para la Paz.

En esta medida, el artículo 2 al modificar temporalmente el artículo 19 de la Ley 387 de 1997 que instituyó, entre otros, cambios en la enajenación, adjudicación y titulación de tierras, así como en el registro de los predios rurales abandonados por los desplazados, no se exponía como una medida que se vinculara al alcance de la Sentencia C-148 de 2025, sino que más bien hacía parte de una reforma y política agraria de largo aliento, que no obedecía exclusivamente a la agravación del orden público, sino a situaciones anteriores y recurrentes que se presentan en la región del Catatumbo.

Por su parte, el artículo 5 al establecer que una vez adquirido un predio se sanean automáticamente cualquier defecto en su titulación o tradición sin importar su origen o gravedad, resultaba en contravía de la relación indispensable que debe guardar con la urgencia de atender la agravación de la situación humanitaria, al introducir más bien una transformación con vocación de permanencia en respuesta a una política de largo aliento sobre tierras. Y, respecto al artículo 6, que dispone suspender el estado registral de los predios rurales en las entidades territoriales no era factible predicar una relación indispensable con el restablecimiento del orden público y, principalmente, de garantizar la seguridad y los derechos de los desplazados en la región, con la oportunidad requerida. Se perseguía establecer políticas de largo plazo y solucionar problemáticas estructurales relacionadas con los procesos de retorno y estabilización de las víctimas de desplazamiento forzado, y la reincorporación a la vida civil de excombatientes.