

Bogotá, 24 julio de 2025

**HONORABLES MAGISTRADOS Y MAGISTRADAS
CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA
E.S.D.**

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 36 (parcial), 47, 56, 57 (parcial), 58 (parcial) 60 (parcial), 61 (parcial), 74 (parcial), 75, 76 (parcial), 79 y 80 del Decreto Ley 902 de 2017.

JUAN FELIPE HARMAN ORTIZ, ciudadano en ejercicio, identificado como aparece al pie de mi firma, actuando en nombre propio y como Director General de la Agencia Nacional de Tierras, respetuosamente presento ante la Corte Constitucional la presente DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD en contra los artículos 36, 57, 58, 60, 61, 74 y 76 de manera parcial, y en contra de la totalidad de los artículos 47, 56, 75, 79 y 80 del Decreto Ley 902 de 2017 *“Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”*, al considerar que la fase judicial del procedimiento único sin la entrada en funcionamiento de la jurisdicción agraria viola el derecho de acceso a la justicia, al plazo razonable del debido proceso, al acceso a la tierra y al territorio de sujetos de especial protección constitucional y trasgrede el cumplimiento del punto uno del Acuerdo Final, tal y como se presenta a continuación.

1. NORMAS LEGALES DEMANDADAS

Se presentan las disposiciones de los artículos del Decreto Ley 902 de 2017 que se demandan a través de la presente acción de inconstitucionalidad, con **subrayas y en negrilla los apartes demandados**:

*“ARTÍCULO 36. Formalización de predios privados. En desarrollo de las funciones establecidas por el artículo 103 de la Ley 1753 de 2015, sin perjuicio de las disposiciones sobre titulación de baldíos y bienes fiscales patrimoniales, la Agencia Nacional de Tierras declarará mediante acto administrativo motivado, previo cumplimiento de los requisitos legales, la titulación de la posesión y saneamiento de la falsa tradición en favor de quienes ejerzan posesión sobre inmuebles rurales de naturaleza privada, siempre y cuando en el marco del Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley no se presente oposición de quien alegue tener un derecho real sobre el predio correspondiente, o quien demuestre sumariamente tener derecho de otra naturaleza sobre el predio reclamado, **caso en el cual, la Agencia Nacional de Tierras formulará la solicitud de formalización ante el juez competente en los términos del presente decreto ley, solicitando como pretensión principal el reconocimiento del derecho de propiedad a favor de quien de conformidad con el informe técnico considere pertinente.***

(...)

¹ *“Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”.*

ARTÍCULO 47. Legitimación para solicitar la formalización. En aquellos casos en que se presente oposición, de conformidad con lo establecido en el artículo 36 del presente decreto ley, en cualquiera de las circunstancias de competencia de la Agencia Nacional de Tierras o cuando resulte fallida la respectiva conciliación, la Agencia Nacional de Tierras formulará la solicitud de formalización ante el juez competente en los términos del presente decreto ley, solicitando como pretensión principal el reconocimiento del derecho de propiedad a favor de quien de conformidad con el informe técnico considere pertinente.

(...)

ARTÍCULO 56. Acumulación procesal. Cuando se identifiquen predios dentro del Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley y se tenga noticia de la existencia de procesos administrativos o judiciales en curso sobre ellos, cuyo objeto sea resolver el derecho real de propiedad, la posesión, uso y/o goce sobre los predios rurales, incluidos los procesos ejecutivos con garantía hipotecaria o sobre los cuales recaigan medidas cautelares sobre el inmueble, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 1448 de 2011, o la norma que le modifique o sustituya, aquellos procesos serán acumulados al proceso único de ordenamiento social de la propiedad, de conformidad con las reglas establecidas en el artículo 165 de la Ley 1437 de 2011, o la norma que le modifique o sustituya, que resulten aplicables.

Con el fin de hacer efectiva esta acumulación procesal, cuando se trate de asuntos judiciales, la Agencia Nacional de Tierras identificará los procesos de que trata el inciso anterior y solicitará al juez competente en los términos del presente decreto para fase judicial del Procedimiento Único la respectiva acumulación, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44 En el caso de procedimientos administrativos, desde el momento en que los funcionarios sean informados por la Agencia Nacional de Tierras en cualquiera de las etapas del Procedimiento Único, perderán competencia sobre los trámites respectivos y procederán a remitírselos a dicha entidad en el término que esta señale.

La acumulación procesal está dirigida a obtener una decisión jurídica y material con criterios de integralidad, seguridad jurídica y unificación para el cierre y estabilidad de los fallos. Además, en el caso de predios vecinos o colindantes, la acumulación está dirigida a cumplir con los criterios de economía procesal y a procurar la eficiente ejecución del Plan de ordenamiento social de la propiedad rural.

ARTÍCULO 57. Suspensión de procesos administrativos y judiciales. Los procesos judiciales en curso, cuyas pretensiones no estén encaminadas a resolver el derecho real de propiedad, la posesión, uso y/o goce sobre los predios rurales, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 1448 de 2011, pero que vinculen a dichos predios, se suspenderán hasta que el juez competente en los términos del presente decreto ley no falle dentro del Procedimiento Único.

En tal caso, la Agencia Nacional de Tierras oficiará la autoridad que se encuentre conociendo de del proceso respectivo, quien suspenderá su trámite hasta tanto sea resuelto en el marco del Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley.

Una vez definidos, la Agencia Nacional de Tierras **o el juez competente en los términos del presente decreto ley** remitirá copia del acto administrativo **o fallo judicial** que resuelva lo pertinente a la autoridad de que trata el inciso anterior, quien reanudará el proceso suspendido en obediencia a lo resuelto dentro del Procedimiento Único y continuando con el desarrollo procesal correspondiente a su trámite.

ARTÍCULO 58. Asuntos a tratar a través del procedimiento único. A través del Procedimiento Único se adelantarán los siguientes asuntos: (...)

6. Expropiación judicial de predios rurales de que trata la Ley 160 de 1994.

(...)

8. Acción de resolución de controversias sobre la adjudicación de que trata el presente decreto ley.

9. Acción de nulidad agraria de que trata el presente decreto ley.

10. Los asuntos que fueren objeto de acumulación procesal conforme al artículo 56.

(...)

ARTÍCULO 60. Fases del Procedimiento Único en zonas focalizadas. El Procedimiento Único en el territorio focalizado contará con las siguientes fases:

1. Fase administrativa compuesta por las siguientes etapas:

(...)

c. Para los asuntos contenidos en los numerales 3, 4, 5, **6, 7, 8 y 9** del artículo anterior, en donde se dará apertura y se abrirá periodo probatorio.

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.

ARTÍCULO 61. Procedimiento Único en zonas no focalizadas. Cuando se trate de zonas no focalizadas se mantienen las etapas mencionadas en el artículo anterior y se prescindirá de la etapa de exposición de resultados para todos los asuntos.

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.

(...)

ARTÍCULO 70. *Apertura del trámite administrativo para los asuntos de formalización y administración de derechos. Para los asuntos contenidos en los numerales 3, 4, 5, **6, 7, 8 y 10** del artículo 58 del presente decreto ley, el acto administrativo de apertura del trámite administrativo indicará las partes que al momento de expedir el acto ya fueron identificadas, la naturaleza del asunto, la identificación del predio, el contenido del informe técnico jurídico y la orden a la Oficina de Instrumentos Públicos para que registre el acto de apertura en el correspondiente folio de matrícula. (...)*

ARTÍCULO 71. DECRETO DE PRUEBAS. *Para los asuntos contenidos en los numerales 3, 4, 5, **6, 7, 8 y 10** del artículo 58 del presente decreto ley, vencido el término del traslado del acto administrativo de apertura, la Agencia Nacional de Tierras decretará las pruebas solicitadas por las partes o de oficio que considere pertinentes, útiles y conducentes. El acto administrativo será notificado por estado y comunicado a las partes vía electrónica o mensaje de texto, y será susceptible del recurso de reposición de acuerdo con lo indicado en la Ley 1437 de 2011. (...)*

(...)

ARTÍCULO 74. *Decisiones y Cierre del trámite administrativo **para los asuntos sin oposición.** Con relación a los asuntos indicados en el **numeral 3 del** artículo 58 del presente decreto ley **en los que no se presentaron oposiciones a lo largo de todo el proceso,** mediante acto administrativo fundamentado en el informe técnico jurídico definitivo y demás pruebas recaudadas, se tomará la decisión de fondo que corresponda según el asunto conocido. (...)*

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.

ARTÍCULO 76. *Recursos y control judicial. Los actos administrativos de los artículos 73 y 74 serán susceptibles de recurso de reposición y en subsidio apelación en los términos previstos en la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo dispuesto en el Decreto 2363 de 2015. Frente a estos actos opera el control judicial ante la jurisdicción agraria mediante la acción de nulidad agraria de la que trata el artículo 39 del presente decreto ley.*

No habrá lugar a la acción de control de nulidad de que trata la Ley 1437 de 2011.

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

(...)

ARTÍCULO 79. Normas aplicables a la etapa judicial. Mientras se expide un procedimiento judicial especial de conocimiento de las autoridades judiciales a las que se refiere el artículo anterior, se aplicarán las normas de la Ley 1564 de 2012 relativas al proceso verbal sumario, o la norma que le modifique o sustituya, en su defecto, aquellas normas que regulen casos análogos, y a falta de éstas con los principios constitucionales y los generales de derecho procesal.

ARTÍCULO 80. Valor probatorio judicial del informe técnico jurídico y demás documentos recaudados. Se presume que la Información contenida en el Informe Técnico Jurídico que acompaña la demanda, así como los anexos de esta, es veraz y suficiente para resolver por parte del fallador mediante sentencia, sin perjuicio de la posibilidad de presentar otras pruebas de conformidad con el derecho al debido proceso.

Si la parte interesada quiere controvertir el contenido del informe técnico jurídico, podrá solicitar al juez competente en los términos del presente decreto la práctica de pruebas de conformidad con la Constitución Política y la normatividad legal aplicable.

En caso de que el juez considere que la información aducida no es suficiente, deberá motivarla y razonadamente señalar las condiciones por las cuales dicha información no se considera prueba suficiente, caso en el cual podrá decretar pruebas de oficio.” (Negrillas y subrayas fuera de texto)

2. NORMAS CONSTITUCIONALES VULNERADAS

Artículos 22, 29, 64, 65, 93, 229, 236, 237 y 238A Constitucionales.

Artículo 12, y 17 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales.

Artículos 2, 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Observación General No. 26 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, en especial los incisos 18, 34, y 60.

Las normas demandadas incurren en un déficit de protección constitucional y convencional que provoca una inconstitucionalidad sobreviniente al desconocer garantías que se desprenden del debido proceso: las formas propias de cada juicio con reglas claras y predeterminadas, el juez natural (jurisdicción agraria) de sujetos de especial protección constitucional (campesinado) y el derecho a acceder a herramientas de administración de justicia celeres y eficientes.

Esto desconoce los compromisos adquiridos por el Estado, en especial, el que se desprende del Artículo 12 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, los artículos 2, 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como la Observación General Número 25 del Comité del PIDESC, instrumento que es parámetro de interpretación del Pacto de Derechos

Económicos Sociales y Culturales ratificado por el Estado Colombiano; provocando inseguridad jurídica al no proveer acceso a una justicia efectiva y con garantías para la obtención de una decisión de fondo.

Además, transgrede los artículos 236 y 237 constitucionales como quiera que traslada a la jurisdicción ordinaria civil el control de los actos administrativos de competencia restrictiva de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Lo anterior, a su vez, desconoce un imperativo constituyente e inequívoco de garantizar y promover el acceso, redistribución y democratización de la tierra a favor del campesinado en su condición de sujeto de especial protección constitucional (artículos 64 y 65), en consonancia con el punto 1 del Acuerdo Final que guarda correspondencia con la consideración de la Paz como elemento fundante y esencial de la Carta Política de 1991, como se desprende del artículo 22.

En síntesis, se solicita a la honorable Corte Constitucional que emita una decisión en la que declare: (i) la inexecutableidad condicionada de todas disposiciones relacionadas con la fase judicial del Procedimiento Único del Decreto Ley 902 de 2017 en el entendido que, las mismas solo se ajustan a la Constitución Política en cuanto se apruebe la ley ordinaria, y entre en funcionamiento la Jurisdicción Agraria en los términos del artículo 238A de la Carta; es decir, que mientras ello no suceda, declare que dichas disposiciones son contrarias a las normas constitucionales y, en tal sentido, no pueden ser aplicadas. Por tanto, el Procedimiento Único solo se compondría de la fase administrativa dentro de la cual se tomarían las decisiones de fondo. (ii) De otra parte, se declare la inexecutableidad total de otras disposiciones que representan incongruencias para el marco jurídico agrario y provocan vulneraciones a los principios constitucionales que se describirán en esta demanda.

3. COMPETENCIA DE LA CORTE Y REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD.

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del numeral 5 del artículo 241 de la Constitución Política de Colombia que establece como una de las funciones del alto tribunal la siguiente:

“(…)

5. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación.

(…)”

Si bien es cierto el Decreto Ley 902 de 2017 fue expedido en el marco de las facultades constitucionales conferidas en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, y no como consecuencia de facultades extraordinarias conferidas por el Congreso en el marco del numeral 10 del artículo 150, es claro que la naturaleza de la norma expedida por el Presidente de la República, en el marco de la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, es la de un Decreto Ley. Por lo tanto, las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra este tipo de disposiciones son de competencia de la Corte Constitucional.

4. NO EXISTE COSA JUZGADA ABSOLUTA SOBRE LOS ARTÍCULOS DEMANDADOS A PESAR DE EXISTIR LA SENTENCIA C-073 DE 2018.

La cosa juzgada constitucional es una institución jurídico-procesal establecida en el artículo 243 de la Carta Política² en virtud de la cual una providencia de constitucionalidad adquiere el carácter de vinculante, inmutable y definitiva luego del estudio realizado por parte de la Corte Constitucional en su control abstracto. Dicho efecto garantiza el principio de seguridad jurídica al evitar que se emitan nuevos pronunciamientos sobre controversias ya resueltas. Así las cosas, una sentencia proferida por la Corte Constitucional, en control abstracto, goza de efectos de *cosa juzgada absoluta* cuando agota cualquier controversia sobre la exequibilidad de la norma acusada³ y conlleva a cerrar la discusión sobre dicha norma. En caso de presentarse nuevas demandas contra la norma jurídica, será deber del juez constitucional señalar que se deberá estar a lo resuelto en la decisión anterior.

Sin perjuicio de ello, es posible avocar un nuevo estudio de constitucionalidad respecto a los decretos-ley expedidos por el Presidente de la República sobre los cuales se ha efectuado el control automático de constitucionalidad. Este estudio procede excepcionalmente por vicios sobrevinientes derivados de una reforma constitucional, por la modificación del decreto-ley y/o por la manifestación de problemas de constitucionalidad objetivos y trascendentales cubiertos con una cosa juzgada aparente. Al respecto, la Corte Constitucional, en revisión de constitucionalidad de un decreto ley, indicó:

“8. Lo anterior no obsta para que un decreto ley especial sujeto a control automático, luego sea objeto de ulterior revisión por vicios sobrevinientes, como por ejemplo los que resulten de una reforma constitucional, o de una modificación del decreto ley. Tampoco se opone a que, en el control de estos decretos, se presenten subsiguientes demandas por problemas objetivos y trascendentales cubiertos con cosa juzgada aparente. Esto regularmente es inviable después del control constitucional automático. No obstante, en la presente sentencia se trata de definir el alcance de una competencia de control con características únicas: (i) versa sobre decretos con fuerza de ley, desprovistos de los atributos democráticos que les da a las leyes el hecho de emanar del Congreso; (ii) son además decretos leyes que pueden tener vocación de permanencia; (iii) su control se efectúa en un término más reducido que el ordinario; (iv) y se produce, asimismo, dentro de un contexto institucional en el cual las leyes y los actos legislativos especiales también deben ser revisados judicialmente dentro de plazos procesales comprimidos. En vista de estas particularidades, si bien la Corte considera que la cosa juzgada es por principio absoluta, no podría cerrar definitivamente la posibilidad de someter de nuevo a control estos decretos pues esto podría amenazar a la integridad y supremacía del orden constitucional (CP art 241). Por tanto, de forma excepcional, si se demuestra de manera estricta que un decreto ley especial presenta problemas de inconstitucionalidad objetivos y trascendentales, no cubiertos sino por una cosa juzgada aparente en la sentencia que efectuó su revisión automática, pueden someterse nuevamente a control (CP art 241 num 5). De lo contrario, la cosa juzgada absoluta inhibe la competencia de la Corte Constitucional para conocer de las demandas contra estos decretos leyes.”⁴

² En artículo 243 de la Carta Política, fue desarrollado por el artículo 21 del Decreto Ley 2067 de 1991-el cual dispone: “**ARTÍCULO 21.** Las sentencias que profiera la Corte Constitucional tendrán el valor de cosa juzgada constitucional y son de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y los particulares. La declaratoria de constitucionalidad de una norma impugnada por vicios formales no obsta para que ésta sea demandada posteriormente por razones de fondo.”

³ Corte Constitucional; Sentencia C-007 de 2016; M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁴ Corte Constitucional; Sentencia C-174 de 2017; M.P. María Victoria Calle Correa.

En reiteración de su jurisprudencia sobre la materia, la Corte Constitucional, a través de su sentencia C-081 de 2023, indicó lo siguiente sobre las excepciones a la cosa juzgada constitucional:

“86. Dentro de las circunstancias en las cuales la Sala ha admitido excepciones a la regla de la cosa juzgada constitucional, se encuentran las siguientes: 1) cuando los cargos de inconstitucionalidad planteados en la nueva demanda se fundan en razones que no fueron estudiadas ni tenidas en cuenta en la decisión previa; 2) cuando en el primer juicio el análisis sobre la constitucionalidad de la norma acusada no se realizó respecto de la integridad de la Carta, sino únicamente en relación con algunas de las normas superiores que la integran; y 3) cuando la identidad del texto normativo haya sufrido alguna variación relevante.

87. Así las cosas, la Corte ha explicado que la constitucionalidad de una norma puede ser nuevamente estudiada, de manera excepcional, en los siguientes eventos: 1) por modificación del parámetro de control, es decir, cuando cambian las normas que constituyeron el referente para juzgar la constitucionalidad de la disposición nuevamente acusada; 2) por cambio en el significado material de la Constitución, esto es, cuando la realidad social, económica o política del país transforma los presupuestos que sirvieron de sustento para declarar la constitucionalidad de la norma, lo que permite que se adelante un nuevo estudio a la luz de las nuevas realidades, entendiendo la Constitución como un texto vivo; y 3) por variación del contexto normativo del objeto de control, que se presenta cuando la disposición previamente examinada se integra a un nuevo contexto normativo, o cuando el sistema normativo en que se inscribe ha sido objeto de modificaciones”

En este orden de ideas, en el caso bajo estudio, se presentan las circunstancias planteadas por la Corte Constitucional, tanto en su pronunciamiento particular sobre la revisión posterior de constitucionalidad de decretos-ley, como en la línea jurisprudencial establecida respecto de la cosa juzgada constitucional. Inicialmente, respecto de los parámetros definidos en la sentencia C-174 de 2017 es posible concluir lo siguiente:

- (i) Las normas jurídicas contenidas en el Decreto-Ley 902 de 2017 son de naturaleza excepcional por tener origen en las facultades presidenciales para la paz otorgadas al Presidente de la República, por este motivo no fue objeto del trámite constitucional aplicable en condiciones ordinarias.
- (ii) Las normas demandadas cuentan con vocación de permanencia conforme a sus reglas de vigencias y derogatorias contenidas en el artículo 82 del citado decreto ley.
- (iii) El Decreto Ley 902 de 2017, en el marco de la revisión oficiosa de constitucionalidad, mediante sentencia C-073 de 2018, fue objeto de control constitucional en un término más reducido que el ordinario, producto de plazos procesales comprimidos, como consecuencia de la disposición transitoria establecida en el inciso tercero del artículo segundo del Acto Legislativo 01 de 2016 que estableció: *“Los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de este artículo tendrán control de constitucionalidad automático posterior a su entrada en vigencia. El procedimiento de revisión de constitucionalidad de estas disposiciones deberá surtirse por parte de la Corte Constitucional dentro de los dos meses siguientes a su expedición”*. El término es inferior a los plazos establecidos en el capítulo I del Decreto 2067 de 1991 *“por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la corte constitucional”*.

Así mismo, respecto de los requisitos establecidos por la Corte Constitucional en su sentencia C-081 de 2023, se presentan las circunstancias definidas en el precedente para realizar un nuevo estudio de constitucionalidad debido a que; de una parte, los cargos de constitucionalidad planteados en esta demanda, como se verá más adelante, se fundan sobre razones que no fueron estudiadas en la sentencia C-073 de 2018 y; por otra parte, la presente demanda encuentra infracciones a normas constitucionales que no fueron analizadas en el primer control de constitucionalidad, como aquellas que hacen parte del bloque de constitucionalidad descritas en numeral segundo de este escrito, o aquellas que nacieron de forma posterior a la revisión oficiosa de constitucionalidad, como el Acto Legislativo Nro. 01 de 2023 y el Acto Legislativo Nro. 03 de 2023.

Por lo tanto, se configuran los eventos descritos en el precedente constitucional: (i) por presentarse variación en las normas constitucionales que sirven como parámetro de control debido a la reforma constitucional “*Por medio del cual se modifica la Constitución Política de Colombia y se establece la Jurisdicción Agraria y Rural*” (***hoy inoperante***) y al acto legislativo “*Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional*”; (ii) por el cambio en el contexto normativo del decreto-ley demandado que provoca una nueva realidad social y jurídica al analizar los ocho años de vigencia del Decreto Ley 902 de 2017, así como su alcance e impacto en el estado actual de cumplimiento, por parte del Estado colombiano, del punto Nro. 1 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y, (iii) al evidenciar inconsistencias en el contexto normativo de aplicación de los artículos demandados que hacen incoherente al marco jurídico agrario y no permiten que la administración cuente con las instituciones jurídicas, apegadas a la Constitución Política, que le permitan cumplir con los fines que le han sido asignados, en este caso, la administración de los baldíos de la Nación, la gestión pública que garantice el adecuado uso de la tierra rural, su desconcentración y su redistribución equitativa, en clave de la garantía del acceso a la tierra y demás derechos del campesinado reconocido como sujeto especial protección constitucional.

Decantado como ha quedado que es pertinente revisar la constitucionalidad del Decreto Ley 902 de 2017 por estar dadas las condiciones establecidas en el precedente constitucional contenido en los fallos C-174 de 2017 y C-081 de 2023, a continuación se presentan los siguientes cargos por considerar que las normas demandadas vulneran (i) el derecho al acceso a tierra por parte del campesinado como sujeto de especial protección, conforme al Artículo 64, de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo del 2023 (ii) el derecho al acceso a la administración de justicia, (iii) el debido proceso por desconocimiento de un plazo razonable y (iv) El Acuerdo de Paz, como política de Estado, incorporada en la Constitución Política, en los artículos transitorios establecidos por Acto legislativo 01 de 2016, modificado por el acto legislativo 02 de 2017, en especial, respecto del punto uno y el deber programático de aportar 3 millones de hectáreas al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral y formalizar 7 millones de hectáreas.

5. ASPECTOS PRELIMINARES

Previo a la exposición de cada uno de los cargos en contra de las normas demandadas y con el fin de contextualizar el marco normativo en que estas se circunscriben, resulta imperioso abordar como aspecto preliminar el marco legal y constitucional de los asuntos agrarios descritos en el artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017, así como su importancia para la implementación del

acuerdo final de paz, debido a que los cargos planteados tienen como premisa común la ineficacia material de estos al restringir la decisión de fondo a una Fase Judicial inoperante.

5.1. MARCO LEGAL Y CONSTITUCIONAL DE LOS ASUNTOS AGRARIOS Y SU IMPORTANCIA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL DE PAZ

Según establecen los artículos 60 y 61 de Decreto Ley 902 de 2017, la Fase Judicial del Procedimiento Único es procedente para los asuntos agrarios señalados en los numerales 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 10 (reservando una duda sobre los numerales 8 y 9 atendiendo a las contradicciones que serán descritas en el apartado posterior que sustenta el Segundo Cargo), a saber: Formalización de la Propiedad Privada, Clarificación de la Propiedad Rural, Deslinde de Tierras de la Nación, Recuperación de Baldíos Indebidamente Ocupados, Extinción de Dominio Agraria, Expropiación Judicial, Caducidad Administrativa, Condición Resolutoria del Subsidio, Reversión y Revocatoria de Titulación de Baldíos, Acción de Resolución de Controversias sobre la Adjudicación, Acción de Nulidad Agraria y Acumulación Procesal. Todos estos, instrumentos que contribuyen al ordenamiento social de la propiedad rural y cuyos fines se ven truncados por la Fase Judicial que contemplan las normas acusadas, tal como se expondrá en los cargos. Sin embargo, por su importancia para la garantía de los derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional, y estar en estrecha relación e influencia con el cumplimiento al punto 1 del Acuerdo de Paz se procede a describir el alcance de los asuntos agrarios que son objeto del Procedimiento Único.

En efecto, los procedimientos administrativos agrarios son una herramienta que permite proteger la destinación de los predios baldíos adjudicables a la garantía del acceso a la tierra de quienes no la tienen o la tienen de manera insuficiente; además permiten identificar -para su posterior administración- los baldíos de la Nación que son bienes de uso público, así como el mecanismo que permite hacer seguimiento al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad. Las competencias legales para el ejercicio de esta potestad administrativa son ejercidas por parte de la autoridad de tierras por lo que las decisiones administrativas emitidas en estos procedimientos promueven la corrección de relaciones irregulares con la tierra que menoscaban el suelo rural. Adicionalmente los procesos agrarios especiales, así como los procedimientos de Caducidad Administrativa, Revocatoria Directa de Adjudicaciones y de Condición Resolutoria son una herramienta fundamental para el cumplimiento del acuerdo de paz y, especialmente, para el ingreso de predios al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral y, de esta manera, sumar a los 3 millones de hectáreas acordadas (Punto 1.1. Acuerdos de Paz), pues constituyen fuente de ingreso en términos de tierras para dicho fondo. Por este motivo, a través de estos se concreta el derecho al acceso progresivo a la propiedad de los campesinos y trabajadores rurales en su calidad de sujetos de especial protección, y de la formalización de 7 millones de hectáreas cuando se trata de tierras previamente ocupadas por parte de sujetos de reforma agraria que requieren ser regularizadas.

A partir de esta premisa conviene realizar algunas precisiones sobre la naturaleza y finalidad de cada uno de los asuntos agrarios con el objetivo de revisar los cambios normativos que se han presentado en torno a la competencia para decidir de fondo en estos casos, de cara a sustentar la justificación de los cargos de inconstitucionalidad y proceder con la presentación de los argumentos, de hecho y derecho, en contra de los artículos demandados.

- **Proceso de recuperación de bienes baldíos indebidamente ocupados.**

El artículo 102 de la Constitución Política establece que *“el territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación”*; por este mandato constitucional nace la capacidad del Estado para regular el derecho de propiedad pública y privada e imponer cargas y limitaciones, cuando resulte necesario, para alcanzar los fines esenciales del Estado; este es el llamado *“dominio eminente”*. Así las cosas, el artículo 63 de la Carta Política define la propiedad estatal, o la propiedad de la Nación sobre diversos bienes no apropiables por particulares, como *“(…) el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley”*; dentro de los cuales se encuentran los bienes fiscales, y dentro de estos los baldíos adjudicables sobre los que, por su naturaleza y vocación, la Ley 160 de 1994 contempló un régimen jurídico especial. En su artículo 65 esta norma indica que la propiedad de estos terrenos de la Nación solo se adquiere por adjudicación siempre que se acrediten los requisitos subjetivos y objetivos que contempla la norma agraria so pena que, en caso contrario, deban ser recuperados⁵.

Por otra parte, el artículo 150 de la Constitución Política prevé que corresponde al Congreso de la República hacer las leyes, entre las que se encuentran las relativas a la *“(…) apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías.”*; deber en virtud del cual, entre otras, el legislador reguló mediante la citada Ley 160 de 1994, el deber del Estado de recuperar las tierras baldías adjudicables e inadjudicables y las demás de propiedad de la Nación que se encuentren indebidamente ocupadas.

Dicha potestad se haría efectiva a través del procedimiento agrario que, a su vez, fue reglamentado con el fin de proteger y salvaguardar el patrimonio público. En ese sentido, es claro que el procedimiento especial agrario de Recuperación de Baldíos Indebidamente Ocupados propende por la correcta destinación de los bienes baldíos del país, por defender el interés público agrario y por proteger el patrimonio público, constituyéndose en un instrumento para el cumplimiento de los demás mandatos constitucionales asignados al Estado entre los cuales se encuentra el de garantizar el acceso progresivo a la propiedad rural por parte del campesinado colombiano según el artículo 64 de la Constitución Política. Así las cosas, los procesos agrarios especiales son una herramienta jurídica indispensable para la implementación del Acuerdo Final de Paz puesto que permite recuperar tierras de la Nación y las aporta a los 3 millones de hectáreas que deben ir al *Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral*⁶, y en el caso de los predios baldíos inadjudicables, estos se recuperan para que cumplan los fines públicos y ambientales a los que haya lugar, en ocasiones contribuyendo a través de la regulación sobre su uso al cumplimiento de los 7 millones de hectáreas formalizadas.

- **Proceso de Deslinde de Tierras de la Nación.**

El Deslinde de Tierras de la Nación, previsto en el numeral 2 del Artículo 48 de la Ley 160 de 1994, es el procedimiento agrario mediante el cual la Autoridad de Tierras delimita los bienes de la Nación, es decir, aquellos bienes que por su naturaleza no son apropiables por los particulares,

⁵ Corte Constitucional; Sentencia SU-288 de 2022; M.P. Antonio Lizarazo Ocampo.

⁶ El numeral 1.1.1. Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral señala: Con el propósito de lograr la democratización del acceso a la tierra, en beneficio de los campesinos y de manera especial las campesinas sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, regularizando los derechos de propiedad y en consecuencia desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra, el Gobierno Nacional creará un Fondo de Tierras de distribución gratuita. El Fondo de Tierras, que tiene un carácter permanente, **dispondrá de 3 millones de hectáreas durante sus primeros 12 años de creación**”

y los distingue de los de los privados. En el marco de este proceso de delimitación de las áreas de las tierras de la Nación, la autoridad administrativa ejerce sus competencias al identificar; de una parte, las áreas que le pertenecen al Estado, de acuerdo con su naturaleza; y de otra parte las áreas que le corresponden a los particulares; todo esto en observancia de la cláusula constitucional establecida en el Art. 58 de la Constitución Política. En ese sentido, el proceso agrario de deslinde tiene por objetivo proteger el patrimonio público y otorgar certeza jurídica a los particulares, ordenando adecuadamente la propiedad rural conforme a sus usos posibles.

Así las cosas, y como se refirió previamente, dentro de los bienes objeto del deslinde de tierras de la Nación se encuentran los de uso público tales como las playas marítimas y fluviales; los terrenos de bajamar, los ríos y todas las aguas que corren por sus cauces naturales, así como sus lechos; las tierras baldías donde se encuentren las cabeceras de los ríos navegables, las márgenes y rondas de los ríos navegables no apropiadas por los particulares por título legítimo; las costas desiertas de la República; las islas ubicadas en nuestros mares que pertenecen al Estado; las islas de los ríos y lagos que sean ocupadas y desocupadas; los playones y madre viejas desecadas de los ríos, los lagos, lagunas, ciénagas, humedales y pantanos de propiedad de la Nación; los bosques nacionales, entre otros. Al respecto, conviene acotar que algunos de estos bienes son reserva territorial del Estado⁷ y que varios de estos han sido habitados históricamente, como en el caso de los playones, por campesinos agro-pescadores que ejercen un uso tradicional, obrando como guardianes de estos territorios, conforme a su particular relación con la tierra y el agua⁸. Por lo anterior, los procedimientos de deslinde surgen regularmente como consecuencia de la existencia de un conflicto entre el interés de privatizar el uso y acceso de estos bienes de uso público, proceso que tiene fuertes impactos ambientales generalmente asociados al desecamiento de las ciénagas y graves consecuencias frente al uso comunal acorde con la naturaleza e importancia ecológica de estos bienes.

Así las cosas, es claro el interés público que gravita en este ejercicio de la función pública, por parte de la autoridad de tierras, puesto que el Deslinde permite, a su vez, recuperar terrenos de la Nación que han sido indebidamente ocupados o apropiados en actos que se constituyen un claro despojo a la Nación. Ejemplo de ello es el acaparamiento de las ciénagas en la Costa Caribe por parte de sujetos poderosos de la ruralidad asociados a la explotación ganadera a gran escala. Sobre este caso es importante traer a colación la sentencia T-194 de 1999 mediante la cual la Corte Constitucional determinó que es un deber de la autoridad de tierras de la Nación recuperar las tierras que hacen parte de la Ciénaga del Bajo Sinú. Dicho deber es imprescriptible y continuo, por cuanto es deber del Estado administrar las tierras de la Nación. En esta providencia, con ponencia del magistrado Carlos Gaviria Díaz, se analizó el impacto ambiental que se producía en la Ciénaga Grande, motivo por el cual ordenó:

“(…)

***Segundo.* ORDENAR a los Personeros, Alcaldes y Concejales de Tierralta, Valencia, Montería, Cereté, Lórica, San Bernardo del Viento, Purísima, Chimá, San Pelayo, Ciénaga de Oro, San Carlos, Momil, San Antero y Moñitos, que procedan de inmediato a: 1) suspender toda obra de relleno y desecación de pantanos, lagunas, charcas, ciénagas y humedales en el territorio de esos municipios, salvedad hecha de las que sean indispensables para el saneamiento; 2) adelantar las actuaciones administrativas de su competencia e**

⁷ Incisos 5 y 6, del Artículo 69, de la Ley 160 de 1994

⁸ Revisar: Fals Borda, *Historia doble de la Costa, Unal*, 2025.

instaurar las acciones procedentes para recuperar el dominio público sobre las áreas de terreno de los cuerpos de agua que fueron desecados y apropiados por particulares; 3) regular la manera en que se hará exigible en esos municipios cumplir con la función ecológica que le es inherente a la propiedad (C.P. art. 58), establecer y cobrar las obligaciones que de tal función se desprendan para los particulares y entes públicos; y 4) revisar los planes y programas de desarrollo económico y social, para dar prioridad a las necesidades que se derivan de : a) el tratamiento y vertimiento de las aguas negras, b) la recolección y disposición de basuras, y c) **la recuperación de los cuerpos de agua.** Se ordenará también a la Gobernación del Departamento de Córdoba que proceda de igual forma, y coordine el cumplimiento de tales tareas por parte de los municipios mencionados, sometiéndose a las políticas del Ministerio del Medio Ambiente sobre la materia. El Gobernador informará sobre la manera en que se acaten estas órdenes al Tribunal Superior de Montería –juez de tutela en primera instancia-, a la Procuraduría y a la Contraloría Departamentales, a fin de que éstas ejerzan los controles debidos.

Tercero. **ORDENAR** al Instituto Colombiano para la Reforma Agraria –INCORA-, que suspenda inmediatamente la política irregular de adjudicar como baldíos los terrenos públicos ubicados en las márgenes de las ciénagas de Córdoba, y las áreas que resulten del relleno de los humedales, lagunas, pozos, lagos o caños de la hoya del Sinú.

(...)"

La persistencia en las ocupaciones indebidas sobre este tipo de bienes, especialmente los predios que corresponden a islas, bosques, playones y madrevejas desecadas de los ríos, lagos, lagunas y ciénagas de propiedad nacional; provocan intervenciones antrópicas ilegítimas tales como desecamientos o deforestación que, prolongadas en el tiempo, ponen en riesgo el derecho al medio ambiente sano⁹. Por este motivo el célere, eficiente y eficaz desarrollo del asunto agrario del Deslinde de Tierras de la Nación tiene relevancia ambiental y exige un deber reforzado de la administración, y del diseño constitucional agrario, que garantice la protección de los ecosistemas en debida forma sin que se provoque un perjuicio irremediable.

Adicionalmente este proceso agrario es una herramienta jurídica indispensable para la implementación del Acuerdo Final de Paz puesto que, como se señaló, constituye un mecanismo para el ordenamiento del territorio propendiendo por la sostenibilidad socio-ambiental y la conservación de los recursos hídricos y de la biodiversidad (Ver el punto 1.1.8 del Acuerdo Final), y adicionalmente ser una de las fuentes para el fondo de tierras debido a que la aprehensión de las áreas deslindadas permite regularizar la tenencia de la tierra de bienes inadjudicables a las comunidades campesinas pescadoras, confirmando así derechos de uso (Contribuyendo al cumplimiento del punto 1.1.5 del Acuerdo Final) acordes con los usos ambientales y el respeto al principio de buen vivir¹⁰ bajo un enfoque territorial, de género y de diversidad étnica y cultural de las comunidades. En ese sentido, se concretan el acceso a los recursos naturales y la diversidad biológica previstos en el Artículo 64 de la Constitución Política Nacional, como resultado del ejercicio de administración de las tierras de la Nación.

⁹ A manera de ejemplo ver la sentencia T-194 de 1999.

¹⁰ Acuerdo Final de Paz: **Buen vivir**. el objetivo final es la erradicación de la pobreza y la satisfacción plena de las necesidades de la ciudadanía de las zonas rurales, de manera que se logre en el menor plazo posible que los campesinos, las campesinas y las comunidades, incluidas las afrodescendientes e indígenas, ejerzan plenamente sus derechos y se alcance la convergencia entre la calidad de vida urbana y la calidad de vida rural, respetando el enfoque territorial, el enfoque de género y la diversidad étnica y cultural de las comunidades

- **Proceso de Clarificación de la Propiedad Rural.**

El proceso de Clarificación de la Propiedad Rural, establecido en el numeral 1 del artículo 48 de la Ley 160 de 1994, es la herramienta que le permite al Estado, a través de su autoridad de tierras, determinar cuáles bienes han salido del dominio de la Nación, y por defecto, cuáles continúan siendo baldíos, cuya administración o asignación a particulares debe darse de conformidad con las reglas establecidas para tal efecto. Este proceso tiene como objeto determinar la naturaleza jurídica de los predios rurales, desentrañando la tradición histórica, evaluando los títulos de los inmuebles rurales a la luz de las reglas establecidas por la ley agraria para concluir si se tratan de bienes de propiedad privada o de baldíos de la Nación.

Ahora bien, el fin de este instrumento normativo trasciende el mero estudio de los antecedentes registrales de la propiedad o su configuración a través del tiempo; pues el mismo se apunta dentro del fin del Estado de proveer el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y campesinos teniendo como base para dicho fin la identificación de las tierras de la Nación que, por no haber salido de su dominio, deben recuperarse y destinarse a dicho fin constitucional. Este ejercicio de identificación de los bienes del Estado por parte de la autoridad de tierras, para proceder con su recuperación y adecuado uso o asignación, hace que este asunto agrario sea vital para la implementación del Acuerdo Final de Paz como quiera que el mismo permite develar la existencia de predios baldíos y aportar en el compromiso estatal de titular 3 millones de hectáreas contemplado en el numeral “1.1.1. Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral¹¹”. Una vez identificados los bienes baldíos, en el evento que estos sean bienes adjudicables, estos podrán ser titulados a favor de los sujetos de ordenamiento social de la propiedad, esto es, campesinos que cumplen con los requisitos de adjudicación de tierras (artículos 4 y 5 del Decreto Ley 902 de 2017)¹².

Ahora bien, vale resaltar que lo anterior se surte sin perjuicio de que en los casos en los que se establezca que la naturaleza de un predio es privada, o es un baldío pero es ocupado por sujetos de ordenamiento social de la propiedad, este podrá ser objeto de formalización o de adjudicación de la propiedad rural debido a que estas acciones también hacen parte del cumplimiento de la ley agraria y del cumplimiento del Acuerdo Final de Paz, sobre el que hay un compromiso a implementar satisfactoriamente en 7 millones de hectáreas formalizadas en favor de sujetos de reforma agraria¹³. En ese orden de ideas, el proceso de Clarificación de la Propiedad Rural es una herramienta jurídica para la implementación del Acuerdo Final de Paz suscrito el entre el

¹¹ Ibidem.

¹² Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección C Consejero Ponente: Jaime Enrique Rodríguez, del 4 de agosto de 2021. Radicación número: 11001-03-26-000-2008-00063-00(35563) acumulado con 11001-03-26-000- 2007-00049-00(34300) “(...) atendiendo a la orden general de ejercer su competencia de clarificación que esta Corporación impartió en la sentencia del 5 de julio de 2001, tras haberse verificado el incumplimiento generalizado del deber del INCORA de clarificar la propiedad de la Nación, el deslinde y la recuperación de baldíos indebidamente ocupados, presuntamente, del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo. Significa lo anterior, que la representación mental que tuvo el servidor público al proferir la Resolución 64 de 1995 sobre la claridad de los títulos no refleja nada distinto que la falta de motivo para iniciar en ese momento bajo el mismo punto de vista una actuación administrativa, pero en modo alguno cierra, con ello, la competencia del Estado que es permanente o indeclinable, en cuanto, claro está, concurren las circunstancias que dan lugar al proceso de clarificación de la propiedad de Estado que es inalienable, imprescriptible en inembargable, lo que más adelante será estudiado en esta providencia. Para la Sala es claro, en primer lugar, que la referencia a la Resolución 64 de 1995 y a los títulos que sobre la Isla de Palma existían desde 1615 fue omitida en la Resolución 718 de 2002. En la visita previa que —conforme al artículo 2.2 del Decreto 2663 de 1994 debía realizarse — la apoderada del señor Arango Duque solicitó que fueran tenidas en cuenta las pruebas aportadas en el trámite del recurso resuelto con la Resolución 64 de 1995, de las que —atendiendo a los dispuesto en el oficio del 12 de septiembre de 2001— aportó documentos que, en su entender, permitan establecer la propiedad privada sobre el predio Isla de la Palma.”

¹³ El Punto 1.1.5 del Acuerdo Final de Paz, señala: “Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural: con el propósito de regularizar y proteger los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural, es decir, garantizar los derechos de las personas que sean legítimas dueñas y poseedoras de la tierra, de manera que no se vuelva a recurrir a la violencia para resolver los conflictos relacionados con ella y como garantía contra el despojo de cualquier tipo, el Gobierno Nacional formalizará progresivamente, con sujeción al ordenamiento constitucional y legal, todos los predios que ocupa o posee la población campesina en Colombia. Con este propósito, **el Gobierno Nacional formalizará 7 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural**, priorizando áreas como las relacionadas con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Zonas de Reserva Campesina, y otras que el Gobierno defina.”

Gobierno Nacional y las Farc EP el 24 de noviembre de 2016 que hoy se encuentra limitada por las disposiciones demandadas¹⁴

- **Proceso de Extinción del Derecho de Dominio.**

La extinción del derecho del dominio agraria es una institución jurídica del derecho agrario establecida desde la Ley 200 de 1936, recogida en la Ley 131 de 1965, que está regulada hoy por lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 160 de 1994, y que tiene como finalidad devolver a la Nación el dominio de predios rurales cuando (i) se ha dejado de ejercer posesión sobre ellos en la forma establecida en el artículo 1o. de la Ley 200 de 1936, durante tres años continuos; (ii) sus propietarios violan las disposiciones sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las de preservación y restauración del ambiente; (iii) cuando los propietarios violan las normas sobre zonas de reserva agrícola o forestal establecidas en los planes de desarrollo de los municipios o distritos con más de 300.000 habitantes; o (iv) cuando el predio es destinado a la explotación con cultivos ilícitos¹⁵.

Mencionadas disposiciones al interior de las normas agrarias previamente identificadas, merecen ser concordadas con lo consagrado en materia de extinción de dominio penal, la cual consigna sus causales en el artículo 16 de la Ley 1708 de 2014, que, en términos generales, corresponden a bienes relacionados o producto de **actividades ilícitas**. Cabe pormenorizar que, el artículo 52 de la Ley 160 de 1994, en su inciso segundo, trae consigo una causal de extinción de dominio agraria que trastoca las competencias que otorgó la Ley 1708 de 2014 a las entidades conocedoras de la extinción de dominio en materia penal: *“También será causal de extinción de derecho de dominio la destinación del predio para la explotación con cultivos ilícitos. (...)”*, cuya competencia, en principio radica en la Fiscalía General de la Nación, teniendo en cuenta que la Ley 1708 de 2014 le arrogó ello al ente acusatorio, de manera posterior a la expedición de la Ley 160 de 1994.

Si bien es cierto la Carta Magna garantiza el derecho a la propiedad (Artículo 58 de la C.P), la extinción del derecho del dominio agrario surge de la imposición de deberes que debe cumplir la propiedad privada¹⁶ en las extensiones de terreno que comprenden el suelo rural. Estos deberes van desde, inicialmente, la adecuada explotación de la tierra con fines productivos como desarrollo del atributo de función social que la define, hasta su cuidado y gestión en el marco de la función ecológica que le es inherente¹⁷. Bajo esta lógica, la inobservancia de estos requerimientos se traduce en causal de extinción, por el incumplimiento de la función social de la propiedad por la inexploración de los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión y explotación económica, en los términos previstos en el artículo 1º de la Ley 200 de 1936. En

Corte Constitucional sentencia C-623 de 2015 “los procesos de clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos indebidamente ocupados y extinción de dominio agrario tienen, entre otras finalidades, la de clarificar la situación jurídica de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, para identificar si han salido o no del dominio del Estado, como la de facilitar el saneamiento de la propiedad, y extinguir a favor de la Nación el derecho de dominio de los predios rurales en donde se acredite el incumplimiento de la función social y/o ecológica de la propiedad. La asignación de los bienes obtenidos a través de los procesos agrarios de clarificación y extinción del dominio, es una herramienta que contribuye al logro de los fines esenciales del Estado Social de Derecho, específicamente a la dignificación de la vida de los trabajadores del campo, mediante la redistribución de estas tierras entre población campesina de escasos recursos y otra población vulnerable (beneficiarios de programas especiales que cree el Gobierno Nacional) para mejorar sus ingresos y calidad de vida”

¹⁵ Corte Constitucional; Sentencias C-623 de 2015; M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹⁶ La prerrogativa establecida en favor de la Nación de declarar la extinción del derecho del dominio o propiedad sobre los predios rurales incultos o usados con incumplimiento de las normas sobre conservación, mejoramiento y uso racional de los recursos naturales, se expresa de manera taxativa en la obligación que señala el Artículo 52 y ss, de la Ley 160 de 1994.

¹⁷ Artículo 178 del Código Nacional de Recursos Naturales: **“ARTÍCULO 178.- Los suelos del territorio Nacional deberán usarse de acuerdo con sus condiciones y factores constitutivos.**

Se determinará el uso potencial de los suelos según los factores físicos, ecológicos, y socioeconómicos de la región.

Según dichos factores también se clasificarán los suelos.”

tal sentido, la extinción del derecho del dominio agrario es una institución jurídica que constituye pieza fundamental en el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz, por un parte, porque hace parte de las fuentes del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, señalada allí de manera expresa “*tierras recuperadas mediante la aplicación del actual procedimiento de extinción administrativa de dominio, por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad*”¹⁸ (énfasis nuestro), y por otra, porque los fines que persigue en la administración de las tierras rurales se corresponden con la integralidad de los principios que guían el Acuerdo en su intensión profunda de transformación integral del campo colombiano.

- **Reversión.**

El procedimiento administrativo agrario de reversión tiene por objeto devolver un bien baldío adjudicado al dominio de la Nación cuando se compruebe la violación de las normas agrarias, el incumplimiento de las obligaciones y condiciones bajo las cuales se produjo la adjudicación, o no se destine para los fines que se hubieren previstos. Si la resolución mediante la cual finaliza el procedimiento declara que hay lugar a la reversión, el predio respectivo es reintegrado al patrimonio de la Nación. En toda adjudicación de baldíos se entiende establecida la cláusula de reversión al dominio de la Nación cuando quiera que se presente alguna de las causales previstas en el artículo 65 de la Ley 160 de 1994. Inicialmente, las causales para proceder con el asunto agrario son:

1. Cuando el adjudicatario particular o la entidad de derecho público infrinja las normas vigentes sobre conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.
2. Cuando el particular incumpla las obligaciones y condiciones bajo las cuales se produjo la adjudicación. Estas obligaciones y condiciones incluyen el cumplimiento de los requisitos establecidos para ser adjudicatario de baldíos.
3. Cuando el adjudicatario dedique el terreno a la explotación con cultivos ilícitos.
4. Cuando la entidad de derecho público no destine el terreno baldío adjudicado a la construcción de las obras de infraestructura cuyo objeto sea la instalación o dotación de servicios públicos, o el desarrollo de la actividad declarada por la ley como de utilidad pública e interés social, o si uno y otra no empezaren a ejecutarse dentro del término señalado para ello.
5. Por incumplimiento de las obligaciones pactadas en los respectivos contratos de explotación de baldíos celebrados con las fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro que presten un servicio público o tengan funciones de beneficio social, por autorización de la ley.

El Decreto Ley 902 de 2017, a través de su artículo 82, derogó el inciso cuarto del artículo 65 de la Ley 160 de 1994. Por este motivo, se entiende que el asunto agrario de la reversión sufrió una modificación que lo restringió a lo contenido en el artículo 68 de la Ley 160 de 1994:

“(…)

Las adjudicaciones de terrenos baldíos podrán comprender a las fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro que presten un servicio público, o tengan funciones de beneficio social por autorización de la ley, y

¹⁸ https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_r2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf?csf=1&e=0fpYA0

en aquéllas deberá establecerse la reversión del baldío en caso de incumplimiento de las obligaciones pactadas en el respectivo contrato de explotación de baldíos (...)”.

Si bien este procedimiento se encuentra restringido a cierto tipo de adjudicaciones, lo cierto es que se constituye como una de las herramientas sobre las cuales la autoridad de tierras puede garantizar el cumplimiento de la función social de la propiedad rural. En ese sentido, conforme a la búsqueda de una paz estable y duradera que busca el Acuerdo Final de Paz, este proceso resulta importante para nutrir el fondo de tierras y brindar mecanismos al Estado para revertir el dominio de los bienes a su favor en los casos en los que sea declarada la existencia de alguna infracción agraria.

- **Caducidad administrativa.**

La caducidad administrativa es una sanción que se impone a los adjudicatarios de predios que estén bajo el régimen de propiedad parcelaria, de acuerdo con lo establecido en la Ley 160 de 1994 y el Decreto Ley 902 de 2017, en el evento en el que los adjudicatarios incumplan alguna de las obligaciones establecidas en el acto administrativo de adjudicación, previo el agotamiento de procedimiento administrativo correspondiente. El acto administrativo que declara la caducidad debe ser expedido y notificado dentro de los cinco (5) años siguientes al conocimiento del hecho generador. Las causales por las cuales puede ser iniciado se resumen en las siguientes:

1. El incumplimiento de alguna de las obligaciones contraídas con motivo de la adjudicación del predio.
2. La transferencia del dominio, posesión o tenencia, o la cesión total o parcial de los derechos sobre la parcela, sin autorización previa y expresa.
3. El abandono del predio por un término superior a treinta (30) días sin justa causa, sin previo aviso o autorización.
4. El suministro de datos falsos en la solicitud de inscripción sin perjuicio del adelantamiento de las demás acciones judiciales y legales a que haya lugar.
5. No sujetarse a las disposiciones que sobre el uso de caminos, servidumbres de tránsito y aguas se dicte para el predio correspondiente.
6. No explotar el predio con su trabajo personal y el de su familia.
7. La violación de las normas sobre uso racional, conservación y protección de los recursos naturales renovables.
8. La perturbación con sus actos u omisiones y los de las personas que conforman su grupo familiar y demás dependientes, del uso y goce de la tierra de los demás adjudicatarios.
9. Ejercer el dominio posesión o tenencia a cualquier título de más de una Unidad Agrícola Familiar, (UAF).

Así como con el asunto agrario de la Reversión, esta es una de las herramientas sobre la cual la autoridad de tierras puede garantizar el cumplimiento de la función social de la propiedad rural de la tierra dedicada a la reforma agraria. En ese sentido, conforme a la búsqueda de una paz estable y duradera que busca el Acuerdo Final de Paz, este proceso resulta importante para nutrir el fondo de tierras y brindar mecanismos al Estado para revertir el dominio de los bienes a su favor en los casos en los que sea declarada la existencia de alguna de las infracciones descritas.

- **Condición resolutoria.**

Es la acción que permite a la Autoridad de Tierras recuperar el valor del subsidio Integral de Reforma Agraria que fue entregado de conformidad con lo consagrado en el Capítulo IV de la Ley 160 de 1994 y Subsidio Integral de Acceso a Tierra de conformidad con el artículo 31 del Decreto Ley 902 de 2017, ante la verificación del incumplimiento de las obligaciones a cargo del adjudicatario, dentro de los doce (12) o siete (07) años siguientes al otorgamiento del subsidio, contados a partir de la constancia de ejecutoria del acto administrativo de adjudicación o desde la inscripción en el registro de instrumentos públicos dependiendo en cada caso de la vigencia de la Ley. Esta condición va implícita en todas las resoluciones de adjudicación del subsidio de tierras y se declara cumplida mediante la aplicación de un procedimiento administrativo¹⁹.

Los procesos que se hayan iniciado con anterioridad a la promulgación del Decreto 902 de 2017 se registrarán bajo el Acuerdo 198 de 2009 que determinó las disposiciones generales para adelantar los procedimientos para la recuperación de la cuantía entregada a título de subsidio integral para la compra de tierras bajo condición resolutoria, consagrado en el Decreto 2000 de 2009, artículos 41, 42, 43 y 44.

- **Revocatoria Directa.**

Como antecedente, se valora que el artículo 65 de la Ley 160 de 1994 establece que la propiedad de los terrenos baldíos adjudicables sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad. Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa. Con esta claridad, el Decreto 2664 del 3 de diciembre de 1994, reglamentario de la Ley 160 de 1994 en su artículo 8, estableció los requisitos que se deben acreditar por las personas naturales, las empresas comunitarias y las cooperativas campesinas para la adjudicación de un terreno baldío.

Así las cosas, los incisos 6 y 7 del artículo 72 de La ley 160 de 1994 contemplaron que la Autoridad de Tierras podrá revocar directamente, en cualquier tiempo, las resoluciones de adjudicación de tierras baldías proferidas con violación a lo establecido en las normas legales o reglamentarias vigentes sobre baldíos y en este caso no se exigirá el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. En lo demás, el procedimiento de revocación se surtirá con arreglo a las prescripciones del CPACA. No obstante, mencionada institución jurídica fue objeto de estudio de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional mediante Sentencia C-255 de 28 y 29 de marzo de 2012, en la cual se valoró que su declaratoria debía enmarcarse en los siguientes presupuestos:

“(…)

Una actuación de tal entidad sólo puede tener cabida ante actos manifestamente ilegales o que deriven en la violación de requisitos sustantivos o materiales de la adjudicación de baldíos. Es decir, que afecten

¹⁹[https://www.ant.gov.co/sites/default/files/2024-07/documentos/archivos/pospr-g-001-guia de rutas misionales de la agencia nacional de tierras.pdf](https://www.ant.gov.co/sites/default/files/2024-07/documentos/archivos/pospr-g-001-guia%20de%20rutas%20misionales%20de%20la%20agencia%20nacional%20de%20tierras.pdf)

de manera sensible y directa los fines que subyacen en estos programas o que impliquen una grave distorsión de los mismos, cuando la titulación no recaiga en sus destinatarios legítimos –los sujetos de debilidad manifiesta del sector agropecuario, merecedores de la especial protección del Estado-, sino que termine en manos de quienes por sus privilegios económicos, sociales, políticos, o de cualquier otra índole, tengan la capacidad de interferir negativamente en el cumplimiento de la función social de la propiedad y el acceso progresivo a la tierra rural.

(...)

En tales casos, “razones de seguridad jurídica y de respeto a los derechos adquiridos o de las situaciones jurídicas subjetivas que han quedado consolidadas en cabeza de una persona, como también la presunción de legalidad de las decisiones administrativas en firme, avalan el principio de la inmutabilidad o intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la administración a través de un acto administrativo. 'Así mismo, acorde con sus propios precedentes, la Corte aclara que “cuando el litigio versa sobre problemas de interpretación del derecho, como por ejemplo, el régimen jurídico aplicable, la aplicación de un régimen de transición, o la aplicación de un régimen especial frente a uno general, estos litigios deben ser definidos por los jueces competentes, de conformidad con las reglas previstas en el Código Contencioso Administrativo, siendo improcedente la revocatoria directa sin el consentimiento previo de su titular” (Subrayas fuera del texto original).

Así, de conformidad con lo señalado en la normatividad reseñada y el pronunciamiento jurisprudencial en cita, la ANT podrá revocar directamente, de oficio en cualquier tiempo, o a petición de parte, independientemente de la fecha en que se haya hecho la adjudicación, sin necesidad de solicitar el consentimiento expreso y escrito del titular, las resoluciones de adjudicación de baldíos, cuando se establezca la violación de las normas constitucionales, legales o reglamentarias vigentes al momento en que se expidió la resolución administrativa correspondiente. Esto, únicamente ante la existencia de un acto administrativo manifiestamente ilegal, lo que implica la transgresión de los requisitos sustantivos o materiales de la adjudicación de baldíos; situación que se traduce en la afectación de manera sensible, abrupta, incontrovertible, abierta e ilícita de los fines constitucionales que inspiran la reforma agraria. Lo anterior, significa que la administración no está autorizada para revocar actos administrativos por sospecha, la ilicitud siempre debe ser manifiesta, pues de requerir mayores indagaciones el competente será un juez de la República en garantía de los principios de inmutabilidad o intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos en la actuación administrativa.

- **Expropiación Judicial de Predios Rurales.**

Medio o instrumento del cual dispone el Estado para incorporar al dominio público los bienes de los particulares, previo el pago de una indemnización, cuando éstos se requieran para atender o satisfacer necesidades de "utilidad pública e interés social", reconocidas o definidas por la ley, con intervención de la autoridad judicial (expropiación por vía judicial) o mediante la utilización de los poderes públicos propios del régimen administrativo (expropiación por vía administrativa). En este orden, la ANT, como máxima autoridad de las tierras de la Nación, puede hacer efectivo el proceso de expropiación con la finalidad de cumplir los fines del Estado y para que la propiedad cumpla con su función social. Al respecto se debe adelantar el procedimiento que se enmarca en el artículo 33 de la ley 160 de 1994, el cual, en garantía al derecho a la propiedad privada, necesariamente conlleva a que el acto administrativo que declara

la necesidad de expropiación administrativa sea objeto de control judicial como la misma norma lo señala *“Ejecutoriada la resolución de expropiación, dentro de los dos (2) meses siguientes el Instituto presentará la demanda correspondiente ante el Tribunal Administrativo que ejerza jurisdicción en el territorio donde se encuentra el inmueble.”*

Como antecedente, se invoca que la Carta Política de 1991, en su artículo 58, además de replicar las reglas que ya traía el artículo 30 constitucional de la Constitución del año 1936, en la que se garantizó la propiedad privada y demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles; se contempló la propiedad como función social que, implica obligaciones y al respecto precisó, que *“(…) por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa ()”* previó la expropiación por vía administrativa, en los casos señalados expresamente por el legislador²⁰.

- **Nulidad Agraria:**

La nulidad agraria es un medio de control administrativo especial que fue creado mediante la expedición del Decreto Ley 902 de 2017. Esta acción, que nació con el objetivo de dotar de seguridad jurídica las decisiones administrativas de fondo tomadas en el marco del Procedimiento Único, así como de incrementar las garantías de control judicial, tiene como inspiración la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho del artículo 138 del CPACA. Sin embargo, esta acción reserva algunos elementos especiales que proporcionan garantías judiciales a quienes se encuentren legitimados en la causa para recurrir la decisión tomada en un asunto agrario.

Uno de esos elementos tiene que ver con los requisitos exigidos por la norma para acudir a la interposición de la acción. Esto debido a que, según si la parte interesada intervino, o no, en el procedimiento agrario, esta podrá acudir al medio de control en un plazo de caducidad ordinario o ampliado. En caso de haber comparecido en la fase administrativa del Procedimiento Único, y haberse decidido de fondo, la parte contará con el término de 4 meses contados desde la ejecutoria del acto administrativo. En principio (atendiendo a las contradicciones de la norma que fueron anotadas en el apartado anterior), esta persona deberá acreditar el agotamiento de la sede administrativa como requisito de procedibilidad. Sin embargo, y aquí la novedad, en caso de no haber comparecido a la fase administrativa del Procedimiento Único, quien estuviere legitimado para ello podrá interponer la acción dentro de los 3 años siguientes a la inscripción de la decisión en el folio de matrícula inmobiliaria. Esta novedad resulta ser una garantía que cumple con los estándares de progresividad en el acceso a la administración de justicia por lo que la existencia de la acción de nulidad agraria resulta ser un derecho y una garantía para el campesinado y para quienes sienta que la decisión de la administración es contraria a derecho.

Ahora bien, es importante señalar que se identifican varias contradicciones entre lo establecido en el artículo 39 (Nulidad Agraria) y lo definido en los artículos 58, 60 del Decreto Ley 902; esto es, que se entienda que hace parte del Procedimiento Único y que, por tanto, tiene una fase administrativa (de competencia de la autoridad de tierras) en la que es susceptible de ser iniciado mediante un acto administrativo de apertura, así como impulsado a través de una etapa de pruebas; es claro que el examen sistemático de constitucionalidad de las normas en cuestión debe

²⁰ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA Consejera ponente: MARIA ELENA GIRALDO GOMEZ Bogotá, D. C, trece (13) de febrero de dos mil seis (2006) Radicación número: 08001-23-31-000-1981-05570-01(19484)

decantarse por sostener a la acción de Nulidad Agraria dentro del ordenamiento jurídico y, como se pretende más adelante, declarar la inconstitucionalidad de los acápites o artículos que entran en contradicción con la accesibilidad, bajo parámetros claros, al medio de control.

- **Acción de Resolución de Controversias sobre los Actos de Adjudicación**

Según se estableció en la revisión oficiosa de constitucionalidad realizada por la Corte Constitucional en su sentencia C-073 de 2018, así como la Nulidad Agraria, esta acción nació con el objetivo de dotar de seguridad jurídica las decisiones administrativas de fondo tomadas en el marco del Procedimiento Único, así como de incrementar las garantías de control judicial, tiene como inspiración a la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho del artículo 138 del CPACA. Sin embargo, esta acción resulta ser un medio de control especializado para el control del asunto agrario de Asignación y Reconocimiento de Derechos de Propiedad sobre predios administrados o de la ANT. Según estableció la Corte, esta acción tiene un término de caducidad de cuatro meses y puede ser interpuesta por los particulares y por la autoridad de tierras.

Al igual que la nulidad agraria se aprecian contradicciones entre lo establecido en el artículo 38 (Acción de Resolución de Controversias sobre los Actos de Adjudicación) y lo definido en los artículos 58, 60, 70, 71 y 75 del Decreto Ley 902; esto es, que se entienda que hace parte del Procedimiento Único y que, por tanto, tiene una fase administrativa (de competencia de la autoridad de tierras) en la que es susceptible de ser iniciado mediante un acto administrativo de apertura, así como impulsado a través de una etapa de pruebas y que puede ser objeto, por parte de la autoridad de tierras, de un cierre de fase administrativa para impulso de una fase judicial; es claro que el examen sistemático de constitucionalidad de las normas en cuestión debe decantarse por sostener esta acción dentro del ordenamiento jurídico y, como se pretende más adelante, declarar la inconstitucionalidad de los acápites o artículos que entran en contradicción con la accesibilidad, bajo parámetros claros, de esta acción jurisdiccional.

- **Formalización de Propiedad Privada.**

Es la que se adelanta con el propósito de regularizar y proteger los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural, es decir, garantizar los derechos de las personas que sean legítimas dueñas y poseedoras de la tierra, de manera que no se vuelva a recurrir a la violencia para resolver los conflictos relacionados con ella y como garantía contra el despojo de cualquier tipo. Para el efecto el Gobierno Nacional formalizará progresivamente, con sujeción al ordenamiento constitucional y legal, los predios que ocupa o posee la población campesina en Colombia. Con este propósito, el Gobierno Nacional formalizará 7 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, priorizando áreas como las relacionadas con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Zonas de Reserva Campesina, y otras que el Gobierno defina²¹.

El procedimiento para su operativización, se desarrolló normativamente en el artículo 36, 60, 66, 71 y 74 y 71, entre otros del Decreto Ley 902 de 2017, con la salvedad que el artículo 36, expresamente remite al artículo 103 de la Ley 1753 de 2015 que, consagra que en materia de formalización de propiedad privada, en lo que atañe a la titulación de la posesión y saneamiento de la falsa tradición, se deben aplicar las exigencias legales de la posesión establecidas en la

²¹ Punto 1.1.5. del Punto 1.1. del Acuerdo Final.

prescripción adquisitiva de dominio de que la Ley 1561 de 2012, esto es, una posesión pública, pacífica e ininterrumpida por el término de 5 años al ser regular y de 10 años en tratándose de irregular; así como que tenga lugar sobre un predio de propiedad privada, que no sea imprescriptible, para de esta forma acreditar al título constitutivo del dominio, en armonización con lo previsto en el artículo 764 y 765 del Código Civil.

Finalmente, para concluir este acápite de aspectos preliminares, es importante realizar una presentación general de las normas procesales aplicables a los asuntos agrarios previstos en los numerales 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, y 10 el artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017, con el objetivo de contextualizar y comprender a cabalidad el impacto de la aplicación de las normas demandadas. Así mismo, se realiza un breve relato sobre la aplicación que la autoridad de tierras, y las autoridades judiciales, le han dado a la Fase Judicial. Según se observará más adelante, se presentan incoherencias que provocan inseguridad jurídica en el proceso y falta de un precedente claro. En ese sentido, se presenta el siguiente cuadro de las normas aplicables a procesos agrarios especiales:

Tabla Nro. 3: Normas procesales aplicables a los procesos administrativos especiales agrarios.

Ley 160 de 1994	Decreto 1465 de 2013 compilado por el Decreto 1071 de 2015	Decreto Ley 902 de 2017 (29 de mayo)	Ley 2294 de 2023 (19 de mayo)	Sentencia C-294 de 2024
Dispuso reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos mayores de 16 años que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional.	Los procedimientos agrarios especiales son adelantados por la autoridad de tierras, en ese momento por el INCODER, de conformidad con Ley 160 de 1994 (artículo 1- 20). En el artículo 21 se estableció que contra el acto administrativo de cierre procedía la acción de revisión ante el Consejo de Estado. La decisión administrativa de los procesos agrarios siempre fue la regla general desde su creación a lo largo de todo el siglo XX, entendiendo que la autoridad agraria es una entidad especializada, quien adelanta los procesos	El numeral 2 artículo 59, los artículos 61, 75, 78 y 79 consagraron modificaron el procedimiento de los procesos agrarios especiales, estableciendo la existencia de una fase administrativa y una fase judicial. En este sentido la ANT adelante la fase administrativa, y terminada esta deberá presentar demanda ante el juez competente para su resolución final.	Se devuelve la competencia para decidir de fondo los procesos agrarios especiales a la autoridad agraria, esto es, los previstos en los numerales 4, 5 y 7 del Decreto Ley 902 de 2017, bajo la aspiración de imprimir celeridad a la resolución de estos casos (Artículo 61)	Al considerar que existieron vicios de trámite respecto del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 la Corte declaró inexecutable el inciso 6 del artículo 61. En consecuencia, se modificó nuevamente la cuerda procesal de los procesos agrarios especiales, retornando a la existencia de dos fases, una administrativa y una judicial en cumplimiento del Decreto

Los referidos proceso agrarios atañen a clarificación, extinción domino, deslinde de tierras de la Nación, revocatoria de directa de baldíos, caducidad administrativa, condición resolutoria, del encuentran consagrados en los Capítulos IV, VII, IX, X y XI	agrarios especiales cumpliendo el debido proceso administrativo.			Ley 902 de 2017.
--	--	--	--	------------------

Tabla 3. Fuente ANT

Históricamente, quien había decidido de fondo los procesos agrarios especiales había sido la autoridad agraria, entidad que como máxima autoridad de tierras cuenta con la experticia para la toma de este tipo de decisiones en el marco del desarrollo de un proceso administrativo que debe cumplir todas las garantías del debido proceso. Aún sucede en los procesos que vienen bajo la cuerda procesal del Decreto 1071 de 2015. Una vez fue expedido el Decreto Ley 902 de 2017, hubo una modificación en las competencias de la autoridad al haber sido establecidas dos fases, una administrativa y una judicial. Posteriormente, conforme se indicó antes, fue con la expedición de la Ley 2294 de 2023 que se habilitó nuevamente a la autoridad de tierras para decidir de fondo los procesos agrarios especiales; sin embargo, a través de su sentencia C-294 de 2024, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de las normas derogatorias de la Fase Judicial al considerar la existencia de vicios formales en la publicidad de la norma demandada al interior del Congreso de la República, Así, la declaración de inconstitucionalidad causó la reviviscencia del articulado que, al interior del Decreto Ley 902 de 2017, establece la Fase Judicial para decidir los procesos agrarios especiales.

6. FORMULACIÓN DE CARGOS

6.1. Primer Cargo: Vulneración a los Artículos 64 y 65 de la Constitución Política, en especial, al acceso a la tierra y al territorio del campesinado, así como a sus derechos y dimensiones allí reconocidas, en su calidad de sujetos de especial protección constitucional.

El Acto Legislativo 01 del año 2023 modificó el artículo 64 de la Constitución Política de Colombia reconociendo los derechos plenos del campesinado y profundizando el reconocimiento de sus derechos en tanto sujeto colectivo determinado en los siguientes términos:

“(…)

Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa.

El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.

El Estado reconoce la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, así como aquellas que le sean reconocidas y velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material desde Un enfoque de género, etario y territorial, el acceso a bienes y derechos como a la educación de calidad con pertinencia, la vivienda, la salud, los servicios públicos domiciliarios, vías terciarias, la tierra, el territorio, un ambiente sano, el acceso e intercambio de semillas, los recursos naturales y la diversidad biológica, el agua, la participación reforzada, la conectividad digital, la mejora de la infraestructura rural, la extensión agropecuaria y empresarial, asistencia técnica y tecnológica para generar valor agregado y medios de comercialización para sus productos.

Los campesinos son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política.

PARÁGRAFO 1. La ley reglamentará la institucionalidad necesaria para lograr los fines del presente artículo y establecerá los mecanismos presupuestales que se requieran, así como el derecho de los campesinos a retirarse de la colectividad, conservando el porcentaje de tierra que le corresponda en casos de territorios campesinos donde la propiedad de la tierra sea colectiva.

PARÁGRAFO 2. Se creará el trazador presupuestal del campesinado como herramienta para el seguimiento del gasto y la inversión realizada por múltiples sectores y entidades, dirigida a atender a la población campesina ubicada en zona rural y rural dispersa. (...)” (subrayas por fuera del texto original)

Esta reforma constitucional, que reconoce al campesino como un sujeto de especial protección constitucional, recoge el desarrollo jurisprudencial que la Corte Constitucional, como guardiana de la Carta Política, había realizado desde años anteriores. Por ejemplo, en su sentencia C-006 de 2002, la Corte Constitucional indicó que era necesario brindar un tratamiento especial a una población históricamente vulnerable y sujeta de protección en virtud de la cláusula de igualdad, la cual no solo protege la igualdad formal, sino también la igualdad económica, social y cultural; garantizando la integralidad de sus derechos en tanto se debe valorar su papel central en el desarrollo del país. Así mismo, en la Sentencia C-077 de 2017, la propia Corte Constitucional se pronunció sobre el *Corpus Iuris* del campesinado, señalando que “la explotación irracional e inequitativa de la tierra, basada en “la concentración latifundista, la dispersión minifundista y la colonización periférica depredadora”, impide que la población campesina satisfaga de manera adecuada sus necesidades” (énfasis nuestro). Por este motivo el artículo 64 de la Constitución Política Nacional también reconoció las diferentes dimensiones del campesinado en el contexto de su especial relación con la tierra y el territorio como un elemento ontológico de su existencia. Sobre esto, la Corte

Constitucional estableció que *“la tierra hace alusión a la base física de un asentamiento humano, mientras que el territorio hace referencia a las relaciones espirituales, sociales, culturales, económicas, entre otras, que construyen las personas y las comunidades alrededor de la tierra”*²². De forma complementaria, el artículo 65 de la carta magna impone la obligación al Estado de *“el derecho humano a la alimentación adecuada, de manera progresiva, con un enfoque intercultural y territorial, y a estar protegido contra el hambre y las distintas formas de malnutrición. Así mismo, promoverá condiciones de seguridad, soberanía y autonomías alimentarias en el territorio nacional y generará acciones para minimizar la pérdida de alimentos”*.

Así las cosas, sobre el derecho a la tierra y al territorio para los sujetos campesinos, la Corte Constitucional desarrolló los aspectos que comprenden dicho derecho en la SU-426 de 2016, señalando que este es un derecho de carácter subjetivo cuya realización depende de la mejora de los ingresos y la calidad de vida de la población rural. Bajo esta premisa, este derecho va acompañado de obligaciones por parte del Estado, relacionadas con la garantía de una serie de bienes y servicios básicos, cuya efectividad permite satisfacer la dignidad humana del campesinado. Al estudiar el alcance del derecho fundamental a la tierra para el campesinado es indispensable analizar su condición para la garantía de otros derechos como la alimentación, el trabajo, la vivienda y la subsistencia.

Ahora bien, la garantía de derechos del campesinado no solo se encuentra dentro del ordenamiento jurídico colombiano, sino también en el desarrollo de instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad. Sobre el particular es importante destacar la Observación General No. 26 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –DESC de las Naciones Unidas, interprete autorizado del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, que Colombia suscribió en 1966 y ratificó su adhesión el 29 octubre de 1969. Esta Observación General reconoce que la tierra es esencial para la realización efectiva de una amplia gama de derechos consagrados en el Pacto, y en concreto, enumera seis derechos cuyo disfrute puede verse afectado, directa o indirectamente, por el acceso a la tierra, su uso y control, a saber:

- 1) Derecho a una alimentación adecuada (art. 11.1);
- 2) Derecho a una vivienda adecuada (art. 11.1);
- 3) Derecho al agua²³;
- 4) Derecho al más alto nivel posible de salud física y mental (art. 12);
- 5) Derecho a participar en la vida cultural (art. 15.1.a),
- 6) Derecho a la libre determinación (art. 1).

Además, el Comité de DESC de las Naciones Unidas identificó tres colectivos sociales que merecen especial atención por sufrir una desventaja sistemática e histórica en el acceso a la tierra. El primer colectivo es, por un lado, el de las mujeres que, según el Comité, *“figuran entre los grupos que más dificultades tienen para acceder a la tierra, usarla y controlarla y que más sufren las consecuencias de su mala gestión, lo cual puede socavar los derechos que las asisten en virtud del Pacto y hacer que sufran discriminación, incluida discriminación interseccional”*²⁴. El segundo colectivo identificado es, de otra parte, el de los pueblos indígenas cuyo derecho sobre las tierras y territorios ocupados

²² Sentencia T-763 de 2012. Cfr. T-693 de 2011

²³ Según el CDESC, el derecho al agua debe considerarse un elemento fundamental del derecho a un nivel de vida adecuado consagrado en el art. 11.1 y, además, está inextricablemente relacionado con el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (art. 12.1). CDESC, Observación general núm. 15 (2002) sobre el derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/2002/11, párr. 3.

²⁴ Ibid., párr. 13.

tradicionalmente está reconocido en el derecho internacional. Finalmente, el tercer y último colectivo merecedor de especial atención, a ojos del Comité de DESC, son los campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales para quienes el acceso y el control sobre la tierra es especialmente importante para hacer posible la realización de sus derechos humanos; sobre esto se afirma que “*para los campesinos, el ejercicio de la mayoría de los derechos consagrados en el Pacto depende en tal medida del acceso a la tierra y a otros recursos productivos que lleva aparejado un derecho a la tierra*”²⁵.

Por todo lo anterior, al interior de la Declaración de Derechos a favor del Campesinado²⁶, se consagran acciones positivas en cabeza de los Estados suscriptores en su calidad de instrumentos en favor del campesinado para su acceso a la tierra. Se traen a colación los numerales 3 y 6 del artículo 17, a saber:

“(…)

3. Los Estados adoptarán medidas apropiadas para proceder al reconocimiento jurídico de los derechos de tenencia de la tierra, incluidos los derechos consuetudinarios de tenencia de la tierra que actualmente no estén amparados por la ley, reconociendo la existencia de modelos y sistemas diferentes. Los Estados protegerán la tenencia legítima y velarán por que los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales no sean desalojados de forma arbitraria o ilegal y porque sus derechos no se extingan ni se vean vulnerados de otra forma. Los Estados reconocerán y protegerán el patrimonio natural común y los sistemas de utilización y gestión colectivos de dicho patrimonio.

(…)

6. Si procede, los Estados adoptarán medidas apropiadas para llevar a cabo reformas agrarias a fin de facilitar un acceso amplio y equitativo a la tierra y a otros recursos naturales necesarios para que los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales puedan disfrutar de condiciones de vida adecuadas, y para limitar la concentración y el control excesivos de la tierra, teniendo en cuenta su función social. Al asignarse tierras, pesquerías y bosques de titularidad pública, los Estados deberían dar prioridad a los campesinos sin tierra, los jóvenes, los pequeños pescadores y otros trabajadores rurales.

(…)”

En este contexto, el ordenamiento social de la propiedad a través administración de los bienes de la Nación, regularización y formalización de la propiedad por parte de la Autoridad Agraria, a través de los asuntos agrarios propios a los procesos agrarios especiales, procedimientos de revocatoria directa, condición resolutoria, caducidad administrativa, expropiación, acción de resolución de controversias sobre los actos de adjudicación y formalización de propiedad privada; son herramientas que permiten a través de las decisiones que se dan en su marco, corregir fenómenos irregulares de la tenencia de la tierra, cumpliendo deberes estatales que conllevan a disminuir la inequitativa distribución de la tierra, brindar acceso formal a ésta y cumplir con las distintas obligaciones derivadas de los acuerdos internacionales sobre la materia

²⁵ Ibid., párr. 18. No queda plenamente claro, en nuestra opinión, si el Comité utiliza aquí el término campesinos como *pars pro toto*, refiriéndose tanto a los campesinos como a otras personas que trabajan en zonas rurales, o si la omisión de estas últimas fue intencionada y el Comité quiso afirmar tal derecho sólo para los primeros. Sin embargo, dado que el Comité afirma a continuación que tal derecho está reconocido en los arts. 5 a 17 de la DNUDC y que estos artículos hablan sistemáticamente de “campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales”, parece más probable que el Comité también quiera incluir a estas últimas en su afirmación.

²⁶ Consejo de Derechos Humanos 39º período de sesiones 10 a 28 de septiembre de 2018 Tema 3 de la agenda Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 28 de septiembre de 2018 39/12. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales.

y, especialmente, las del Acuerdo Final de Paz relacionadas al Fondo de Tierras y la garantía de redistribución de 3 millones de hectáreas a modo de acceso y formalización de 7 millones de hectáreas.

Así entonces, la modificación del procedimiento administrativo agrario que debe surtir la autoridad agraria en Fase Judicial, en vigencia del Decreto Ley 902 de 2017, lejos de estructurar herramientas que permitan la ejecución del acuerdo final de paz, constituye una traba al correcto ejercicio de la función pública y una desestructuración del régimen agrario al despojar a la autoridad de tierras de las competencias para corregir las situaciones irregulares en la tenencia de la tierra y propender por la correcta administración de los bienes de la Nación sobre los que fue establecida su competencia al transformar su decisión de fondo en una suerte de acto administrativo complejo con la participación de dos ramas del poder público. Esta situación también implica una clara invasión de la asignación de competencias de los poderes públicos al incluir, por ejemplo y en esta nueva forma de acto administrativo complejo, la revocatoria directa de los actos administrativos de titulación de baldíos²⁷, despojando a la administración de la prerrogativa de revocar en cualquier tiempo sus propios actos.

Lo anterior, por una parte, impuso cargas a la rama judicial, ya de por sí congestionada, al asignarle asuntos que: i) naturalmente no eran de su competencia, pues el control sobre los actos de la administración se da respecto de las decisiones, y no como parte de los procedimientos administrativos y, ii) operando una reforma a la ley de administración de la justicia asignando competencias, a jueces de la república, sin jurisdicción agraria especializada para el abordaje de estas temáticas y iii) generando demoras en el cumplimiento de los deberes del Estado Colombiano, bajo el ropaje del ánimo garantista y la innovación normativa, trayendo como consecuencia la violación de los derechos del campesinado como sujeto de especial protección constitucional, en especial a la tierra y al territorio, desconociendo las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 64, 65 y 238A, así como los numerales 3 y 6 del artículo 13 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales.

6.2. Segundo Cargo: Violación del derecho de acceso a la administración de justicia transgrediendo los artículos constitucionales 29, 64, 93, 229, 236, 237 y 238A y los artículos 2, 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

El derecho al acceso a la administración de justicia goza de un precedente constitucional estable dentro de la línea jurisprudencial construida por la Corte Constitucional en los últimos años. Sin embargo, el marco convencional reconocido en el Artículo 93 de la Constitución Política Nacional, que hace parte del llamado Bloque de Constitucionalidad, también otorga un lugar al derecho a la garantía y a la protección judicial. En ese sentido, las premisas que se exponen en este cargo se encuentran orientadas, de una parte, por los elementos que aporta la Convención Americana de Derechos Humanos, así como el precedente jurisprudencial creado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y; de otra parte, el estado actual de la jurisprudencia expedida por la Corte Constitucional en la materia.

²⁷ Decreto Ley 902 de 2017: ARTÍCULO 58. Asuntos a tratar a través del Procedimiento Único. A través del Procedimiento Único se adelantarán los siguientes asuntos:

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

En primer lugar, la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, llamada Pacto de San José de Costa Rica del 22 de noviembre de 1969, establece lo siguiente sobre el acceso a la administración de justicia y la tutela judicial efectiva:

“(…)

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados parte se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

(…)

Artículo 8. Garantías Judiciales

1. *Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.*

(…)

Artículo 25. Protección Judicial

1. *Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.*
2. *Los Estados Partes se comprometen:*
 - a) *A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;*
 - b) *A desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y*
 - c) *A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso*

(…)”

La Corte Interamericana de Derechos Humanos - CIDH, en su calidad de órgano competente para conocer del cumplimiento de las garantías convenidas por los Estados parte, ha reconocido este tipo de derechos en contextos similares a los que se exponen en esta demanda. En particular, resulta paradigmática la sentencia proferida el 6 de febrero de 2020 en la que fue decidido el caso puesto en conocimiento de la CIDH, por parte de las Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra), en contra de la República Argentina.

En este caso, la Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat expuso que, en más de dos décadas contadas desde 1991, la República Argentina no les proveyó “*acceso efectivo al título de propiedad sobre su territorio ancestral*”. Sobre esto, en la etapa inicial descrita en los artículos 48 y subsiguientes de la Convención, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estableció que el Estado argentino vulneró derechos a garantías judiciales y protección judicial “debido a la falta de provisión de un procedimiento efectivo para acceder a la propiedad del territorio ancestral; así como a las variaciones sucesivas en el procedimiento administrativo aplicable a la reclamación territorial”. Así, aspectos como: el deslinde de los terrenos reclamados por la comunidad respecto de los llamados “criollos”, que para el efecto recibieron el tratamiento de miembros de comunidad campesina, o las reclamaciones relacionadas con conflictos de propiedad con otros actores sociales, como los mismos criollos o los terceros con presencia en el territorio, no contaron con un sistema jurídico que cumpliera con los estándares convencionales (eficiencia, seguridad jurídica, celeridad, especialidad, etc.) que les permitiera conocer y acudir a autoridades judiciales para hacer efectivos derechos fundamentales como el reclamado. Una vez trasladado el caso para conocimiento de la CIDH, esta declaró:

“(…)

294. Respecto de las garantías judiciales comprendidas en el artículo 8.1 de la Convención, esta Corte ha entendido que el debido proceso legal “abarca las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquéllos cuyos derechos u obligaciones que están bajo consideración judicial” Por otro lado, el artículo 25 de la Convención contempla “la obligación de los Estados Partes de garantizar, a todas las personas bajo su jurisdicción, un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo ante juez o tribunal competente”. Los artículos 8, 25 y 1 se encuentran interrelacionados en la medida que “los [...] recursos judiciales efectivos [...] deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal, [...] dentro de la obligación general a cargo de los [...] Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (art. 1)”. La efectividad de los recursos debe evaluarse en el caso particular teniendo en cuenta si “existieron vías internas que garantizaran un verdadero acceso a la justicia para reclamar la reparación de la violación”

295. La Corte ha precisado que el Estado está obligado a proveer recursos efectivos que permitan a las personas impugnar aquellos actos de autoridades que consideren violatorios de sus derechos “independientemente de si la autoridad judicial declarare infundado el reclamo de la persona que interpone el recurso por no estar cubierto por la norma que invoca o no encontrarse una violación del derecho que se alega vulnerado”. En esta línea, el Tribunal advierte que los artículos 8 y 25 de la Convención también consagran el derecho de obtener respuesta a las demandas y solicitudes planteadas a las autoridades judiciales, ya que la eficacia del recurso implica una obligación positiva de proporcionar una respuesta en un plazo razonable.

(…)

353. La Corte determinó que las regulaciones normativas existentes no son suficientes para dotar de seguridad jurídica al derecho de propiedad comunitaria indígena, previendo procedimientos específicos adecuados para tal fin. En ese sentido, surge de lo expuesto antes en esta Sentencia que las propias autoridades argentinas han notado la insuficiencia del ordenamiento interno y la necesidad de adoptar medidas respecto a la propiedad indígena (*supra* párrs. 54 y 165). A su vez, el perito Solá ha indicado

que “no existen procedimientos adecuados a nivel nacional ni provincial para recibir pretensiones territoriales de pueblos indígenas conforme a los estándares del sistema interamericano”.

354. Por lo anterior, de modo similar a como lo ha hecho en otras oportunidades, la Corte ordena al Estado que, en un plazo razonable, adopte las medidas legislativas y/o de otro carácter que fueren necesarias para, conforme a las pautas indicadas en la presente Sentencia (supra párrs. 93 a 98, 115 y 116), dotar de seguridad jurídica al derecho humano de propiedad comunitaria indígena, previendo procedimientos específicos adecuados para tal fin.

(...)”

De lo anterior es posible entender que el derecho a la garantía y protección judicial comprende (i) condiciones que aseguren la adecuada defensa de los derechos y obligaciones bajo consideración judicial, (ii) garantías a todas las personas de recursos judiciales sencillos, rápidos y efectivos ante JUEZ O TRIBUNAL COMPETENTE y (iii) efectividad en la obligación positiva de las autoridades judiciales de expedir respuestas a demandas y solicitudes ciudadanas. En los casos en los que, como el denunciado por la Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat, se encuentren omisiones en la actuación del Estado por la falta de arquitectura institucional, el Sistema Interamericano tiene plenas facultades para declarar la responsabilidad del Estado por omisiones en la tutela judicial efectiva que van, desde la ausencia de seguridad jurídica en el marco legal, hasta la falta de autoridades competentes que resuelvan eficientemente las controversias presentadas por sujetos de especial protección convencional.

Ahora bien, en segundo lugar y al analizar la línea jurisprudencial construida por la Corte Constitucional colombiana en los últimos años, es posible identificar que los derechos reconocidos en los artículos 29 y 229 de la carta política se encuentran desarrollados en la sentencia C-426 de 2024, cuyo magistrado ponente fue Jorge Ibáñez Najar. En esta sentencia fue definido el derecho de acceso a la administración de justicia así:

“(...) El derecho de acceso a la justicia está instituido en el artículo 229 de la Constitución, que consagra: “Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado.” En ese sentido, es obligación del Estado garantizar el funcionamiento adecuado de las vías institucionales para la resolución de conflictos, con el propósito de que los ciudadanos puedan acceder a ellas y de esa manera gozar de la efectividad de sus derechos fundamentales y se garantice el fin de la convivencia pacífica, establecida en el artículo 2º de la Constitución.

La jurisprudencia de esta Corporación ha definido este derecho como “la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes. (...)”

Esta definición, pacífica al interior de la Corte Constitucional según se expondrá a continuación, y así como lo demuestra el magistrado ponente al traer como antecedente que respalda su decisión la sentencia C-426 de 2002 y la Sentencia C-279 de 2013, también ha sido utilizada en los últimos años en otras decisiones por parte de la Corte Constitucional. Al desglosar los

elementos propios de este derecho, el tribunal constitucional, a través de la sentencia C-353 de 2022, cuyo magistrado ponente fue Hernán Correa Cardozo, estableció:

“(…) En la Sentencia C-163 de 2019, este Tribunal precisó que el acceso a la justicia conlleva por lo menos los siguientes derechos. (i) de acción o promoción de la actividad jurisdiccional, los cuales se concretan en la posibilidad de todo sujeto de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que allí se prevén para plantear sus pretensiones al Estado, sea en defensa del orden jurídico o de sus intereses particulares; (ii) a que la promoción de la actividad jurisdiccional concluya con una decisión de fondo en torno a las pretensiones que han sido planteadas; (iii) a que existan procedimientos adecuados, idóneos y efectivos para la definición de las pretensiones y excepciones debatidas; (iv) a que las controversias planteadas sean resueltas dentro de un término prudencial y sin dilaciones injustificadas, (v) a que las decisiones sean adoptadas con el pleno respeto del debido proceso, (vi) a que exista un conjunto amplio y suficiente de mecanismos para el arreglo de controversias, (vii) a que se prevean mecanismos para facilitar los recursos jurídicos a quienes carecen de medios económicos y (viii) a que la oferta de justicia cubra todo el territorio nacional (...)”

Además, continuando con la exposición del precedente constitucional aplicable al caso, a propósito de las disposiciones convencionales sobre la adaptación del derecho interno y a la existencia de herramientas necesarias para garantizar la llamada protección judicial y/o la tutela judicial efectiva, el derecho al acceso a la administración de justicia encuentra respaldo en la efectiva gestión del legislador y de la Rama Judicial. El Estado, en su calidad de garante de derechos fundamentales conforme a la Constitución Política, y primer ente obligado al cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos, responde al amparo de este derecho, según indica la Corte Constitucional, de la siguiente forma:

“(…)

71. Este derecho comprende, a su vez, la garantía de que todo proceso se realice con un cumplimiento estricto de los términos. De allí derivan dos obligaciones principales. Por una parte, al legislador le corresponde, dentro de su margen de configuración, diseñar las reglas y parámetros de los procesos. Por otra, al funcionario judicial le es obligatorio emplear sus capacidades para que los términos establecidos en la ley se cumplan con rigurosidad y dentro del marco de posibilidades y el respeto de los derechos fundamentales de las partes.

(...)”

En ese orden de ideas, este derecho no solo implica la posibilidad de que toda persona solicite la protección de sus legítimos intereses ante los jueces competentes, sino también de que pueda contar con reales mecanismos, otorgados por el legislador para presentar sus reclamos ante la administración de justicia y obtener una decisión de fondo mediante la cual se resuelvan las controversias sobre los derechos, cargas y obligaciones que le corresponden.

Así las cosas, con el objetivo de explicar los motivos por los cuales las normas demandadas vulneran el derecho de acceso a la administración de justicia, y cumplir con los requisitos de claridad y certeza, este apartado será dividido en dos partes que agrupan el grueso de argumentos del presente cargo. En la primera parte se expondrán los aspectos que, se considera, deben ser declarados inexequibles, por contener contradicciones en el articulado relacionado con la Fase Judicial del Procedimiento Único que desorientan a los intervinientes en el proceso y son

opuestas a la Constitución Política. En la segunda parte, se expondrá el precedente jurisprudencial que ha construido la Corte Constitucional desde la expedición del Decreto Ley 902 de 2017 para, posteriormente, señalar los desajustes que la ausencia de jurisdicción agraria trae al aparato judicial, provocando vacíos e indeterminación respecto del juez competente que vulnera el derecho de acceso a la justicia de los ciudadanos; todo esto en cumplimiento del requisito de especificidad del cargo de inconstitucionalidad.

6.2.1. Contenido y contradicciones de la norma procesal que se desprende de los artículos 58 (numerales 8 y 9), 60, 61, 70, 71, 74, 75, 76 y 79 del decreto ley 902 de 2017 y vulneran el derecho constitucional de acceso a la administración de justicia y la seguridad jurídica en los asuntos agrarios.

En aras de brindar claridad a la presentación del contenido y las contradicciones identificadas, estas se expondrán en tres partes: (i) La primera describirá las contradicciones contenidas en los artículos 60 y 61 respecto de las establecidas en los artículos 39, 74, 75 y 76; así como algunos abordajes de los asuntos agrarios relacionados en el artículo 58 en función a la oposición y su contraste con lo dispuesto en la Constitución Política. (ii) La segunda parte formulará las contradicciones entre los artículos 38 (Acción de Resolución de Controversias sobre los Actos de Adjudicación) y 39 (Acción de Nulidad Agraria); respecto de los numerales 8 y 9 del artículo 58, el numeral 1 (literal c) y numeral 2 del artículo 60, el artículo 70, el artículo 71 y el artículo 75 y su oposición con el derecho al acceso a la administración de justicia por no ser herramientas con la suficiente claridad para que los particulares puedan acceder a ellas y conozcan su ruta procesal y (iii) La tercera parte valorará el asunto agrario de Expropiación Judicial de Bienes Rurales de cara a la Fase administrativa y judicial que consagra el Procedimiento Único y como las disposiciones demandadas no ofrecen las garantías necesarias que establecen la Constitución Política y la jurisprudencia para este asunto agrario especial.

- (i) En primer lugar, el capítulo 2 del Título VI del Decreto Ley 902 de 2017 contiene las reglas instrumentales para llevar a cabo la primera parte del Procedimiento Único (fase administrativa). En lo que ocupa a esta demanda, el numeral 2 del artículo 60 plantea los siguientes escenarios sobre los asuntos en los que aplica, o no, la fase judicial:

“(…)

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 (...)” Negrilla y subraya fuera de texto.

En lo que respecta al Procedimiento Único en zonas no focalizadas, se establece lo siguiente:

“(…)

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 (...)” Negrilla y subraya fuera de texto.

De acuerdo con la lectura de los dos artículos en su sentido literal y obvio, sin importar la existencia de oposición en el desarrollo de la fase administrativa, una vez dirimida la primera parte del Procedimiento Único, siempre se deberá acudir a la Fase Judicial, en zonas focalizadas para los asuntos 4, 5, 6, 7 y 8 del artículo 58 y en zonas no focalizadas en los asuntos 4, 5, 6, 7 y 10 del artículo 58. Sin embargo, contrario a lo anteriormente descrito, en los artículos 75 y 76 se dispone lo siguiente sobre las decisiones y el cierre del trámite administrativo. A continuación, también se cita el artículo 74 con el objetivo de realizar una contextualización necesaria para la comprensión del marco jurídico:

“ARTÍCULO 74. Decisiones y cierre del trámite administrativo para los asuntos sin oposición. Con relación a los asuntos indicados en el numeral 3 del artículo 58 del presente decreto ley en los que no se presentaron oposiciones a lo largo de todo el proceso, mediante acto administrativo fundamentado en el informe técnico jurídico definitivo y demás pruebas recaudadas, se tomará la decisión de fondo que corresponda según el asunto conocido.

PARÁGRAFO 1. Cuando se trate de sucesiones por mutuo acuerdo o ratificaciones de ventas, la Agencia Nacional de Tierras procederá a remitir la solicitud a la notaría respectiva con el fin de que se elaboren y expidan las correspondientes escrituras públicas.

PARÁGRAFO 2. En firme el acto administrativo, de que trata el primer inciso, y sufragados los gastos notariales, de que trata el parágrafo 1 del presente artículo, la Agencia Nacional de Tierras, o quien esta autorice, procederá a radicar el acto administrativo o las escrituras públicas, según corresponda, en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos del círculo donde se encuentra el predio, con el fin de que se realice el registro respectivo.

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.

ARTÍCULO 76. Recursos y control judicial. Los actos administrativos de los artículos 73 y 74 serán susceptibles de recurso de reposición y en subsidio apelación en los términos previstos en la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo dispuesto en el Decreto 2363 de 2015. Frente a estos actos opera el control judicial ante la jurisdicción agraria mediante la acción de nulidad agraria de la que trata el artículo 39 del presente decreto ley.

No habrá lugar a la acción de control de nulidad de que trata la Ley 1437 de 2011.

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

(...)”

De estos artículos se desprenden las siguientes reglas:

1. En el asunto de Formalización de la Propiedad Privada (numeral 3 art. 58) **sin oposición**, la decisión de fondo será tomada por la ANT y contra dicho acto proceden los recursos administrativos y la acción de nulidad agraria, sin que haya lugar al control de nulidad del CPACA.
2. En los asuntos de Formalización de la Propiedad Privada (numeral 3 art. 58), Clarificación, Deslinde de Tierras de la Nación y Recuperación de Baldíos (numeral 4 art. 58) y Acción de Resolución de Controversias sobre la Adjudicación (numeral 8 art. 58), **con oposición**, el acto de cierre dispondrá la presentación de la demanda para que se tome decisión de fondo en Fase Judicial (artículo 75). Este acto no tendrá recursos administrativos, ni acción de nulidad agraria, ni el control de nulidad de que trata el CPACA.
3. Para los asuntos de Extinción de Dominio Agraria (numeral 5 art. 58), Expropiación Judicial (numeral 6 art. 58), Caducidad Administrativa, Condición Resolutoria del Subsidio, Reversión y Revocatoria de Titulación de Baldíos (numeral 7 art. 58) y acumulación procesal (numeral 10 art. 58) **con oposición**, el acto de cierre dispondrá la presentación de la demanda para que se tome decisión de fondo en Fase Judicial. Este acto no tendrá recursos administrativos, ni acción de nulidad agraria, ni el control de nulidad de que trata el CPACA.

De las reglas descritas en los artículos 75 y 76 del Decreto Ley 902 de 2017 es claro que el legislador, a la hora de regular el alcance del acto administrativo de cierre de la Fase Judicial, creó un criterio diferenciador que se distingue del criterio señalado en los artículos 60 y 61; esto es, que se hubiesen presentado, o no, oposiciones dentro del proceso, lo cual queda en evidencia por el contenido de los artículos; pero también por el título mismo de estos “*Decisiones y Cierre del trámite administrativo*”, el primero para asuntos sin oposición y el segundo para asuntos con oposición. No obstante, es posible advertir varias omisiones y contradicciones en la configuración de las normas.

Así, en primer lugar, de la lectura de los artículos 60 y 61 se desprende que para los asuntos 3, 4, 5, 6, 7 y 8 (y 10 en zonas no focalizadas) del artículo 58; existe la obligatoriedad de acudir a la Fase Judicial, con excepción de los asuntos del numeral 3 cuando no se presentan oposiciones y, en tal sentido, en congruencia el artículo 74 dispone que para el asunto de Formalización de la Propiedad Privada (numeral 3 art. 58), donde no exista oposición, la ANT tomará la decisión de fondo en el acto de cierre. Por el contrario, la redacción del artículo 75 es imprecisa por generar una omisión y contradicción con las normas anteriores. Fíjese que la estructura del artículo 75 contempla dos supuestos de hecho a los que se le aplica la consecuencia jurídica, a saber, de la presentación de la demanda:

- El primero, es que se trate de asuntos agrarios de los numerales 3, 4 y 8 del artículo 58 en los que, además (condición), se hayan presentado oposiciones.
- El segundo, para los asuntos de los numerales 5, 6, 7 y 10 del mismo artículo. En este caso, la norma no establece condición alguna, es decir, no distingue entre los casos con o sin oposición.

Por tanto, se deja en evidencia que existen unos supuestos de hecho que no están regulados en las normas; estos son, los asuntos de los numerales 4 y 8 donde no se hayan presentado oposición, pues estos son omitidos en el enunciado jurídico del artículo 75,

lo cual tendría sustento en el hecho de que dicho artículo regula el acto de cierre para casos con oposición tal como lo indica su título. Sin embargo, de ser así, estos debieron ser regulados en el artículo 74 dispuesto para ello y, de ser al caso, haber precisado que en estos casos siempre se llevaría a Fase Judicial. Ahora bien, bajo la tesis de que el artículo 75 estaba destinado a regular los casos con oposición, en el segundo supuesto de hecho referente a los numerales 5, 6, 7 y 10 del artículo 58 debe entenderse que se trata de asuntos donde hubo oposición en la fase administrativa. Siendo así, al igual que en el caso anterior, no existiría norma que regule el cierre del acto administrativo para los asuntos de los numerales 5, 6, 7 y 10 del artículo 58 donde no se hayan presentado oposición en la fase administrativa.

En ese orden de ideas, tenemos que las disposiciones contenidas en los artículos 60 y 61, que dan cuenta de un absoluto, para adelantar la fase judicial “siempre” en los asuntos de los numerales 4, 5, 6, 7 y 8; caen en una literal contradicción respecto de lo dispuesto en los artículos 75 y 76 del mismo Decreto Ley que, conforme con lo descrito en los anteriores incisos, plantea de otra manera (que también provoca inseguridad jurídica) un tratamiento diferenciado a varios asuntos agrarios en los que se presente oposición respecto de aquellos en los que no hay oposición en la Fase Administrativa.

Esta contradicción se ve agravada, en contra del imperativo de los artículos 60 y 61, si se toma en cuenta lo definido en el artículo 76: “*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(...)*”. Es decir, para los asuntos agrarios de los numerales 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 10 del artículo 58 el acto administrativo de cierre que ordena presentar la demanda no puede ser atacado por medio de la acción de nulidad agraria. Lo anterior contradice tajantemente lo dispuesto en el artículo 39 del Decreto Ley 902 de 2017 el cual es del siguiente tenor:

“ARTÍCULO 39. Acción de nulidad agraria. Los particulares que, habiéndose hecho parte del Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley, objetan 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 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.”

Según se observa, esta disposición contempla la posibilidad, para las personas que no se hicieron parte del proceso, de acudir en defensa de sus derechos reales a la acción de nulidad agraria en contra de los actos administrativos definitivos de los asuntos 3, 4, 5, 6 y 7 del artículo 58, siendo los mismos para los que el artículo 76 proscribió tal acción. No cabe duda que, se trata de los actos de cierre, como quiera que el sujeto activo es el particular que “no compareció” al proceso, de suerte que se trata de un proceso

concluido. En ese sentido, una interpretación armónica del artículo 39, sobre nulidad agraria, con los artículos 75 y 76, daría cuenta de que la disposición que definitivamente cae en contradicciones dentro del marco jurídico es la definida en los artículos 60 y 61 (la disposición sobre que “siempre” se acude a la Fase Judicial).

- (ii) Ahora bien, en segundo lugar y como un aspecto que también entra en contradicción con lo dispuesto en el Procedimiento Único, se encuentra lo establecido respecto de la Acción de Resolución de Controversias sobre los Actos de Adjudicación y la Acción de Nulidad Agraria. Inicialmente, en aras de dotar de seguridad jurídica las decisiones administrativas tomadas en el marco del Procedimiento Único, así como de incrementar las garantías de control judicial, según lo dicho por la presidencia de la República (creadora de la norma mediante las facultades extraordinarias anteriormente descritas) en su intervención en el control automático de constitucionalidad realizado mediante sentencia C-073 de 2018, fueron creadas dos nuevas **acciones judiciales** en los artículos 38 y 39 del Decreto Ley 902 de 2017, a saber:

“ARTÍCULO 38. Acción de resolución de controversias sobre los actos de adjudicación. Para aquellos casos en los que se cuestione la validez y eficacia de los actos o instrumentos con los que se hayan efectuado programas de titulación o adjudicación de tierras, el juez competente en los términos del presente decreto ley, por solicitud de la Agencia Nacional de Tierras, o de los particulares afectados, conocerá de la acción de resolución de controversias sobre la adjudicación.

El juez determinará la validez de los actos de adjudicación y si conforme a los regímenes vigentes para el momento en el que se produjo la adjudicación el beneficiario cumplía con los requisitos establecidos para acceder a esta.

Para aquellos eventos en los que se identifiquen sucesiones que comprendan predios adjudicados, el juez determinará la validez de la adjudicación, definirá si pueden fraccionarse las áreas de terreno para satisfacer las pretensiones de tierras de los adjudicatarios y sus herederos, o establecerá cuál de ellos ostenta mejor condición, para declarar respecto de los demás su ineficacia. Sin perjuicio de los derechos que puede tener un tercero titular de derechos reales sobre el predio objeto de la sucesión.

Así mismo, podrá ordenar el reconocimiento del Subsidio Integral de Reforma Agraria a título de indemnización respecto de los adjudicatarios a quienes de buena fe se les hubiese declarado la ineficacia de sus títulos.

Resueltas las controversias sobre los actos de adjudicación, de ser el caso, el juez ordenará la recuperación material inmediata del bien inmueble, y tomará las medidas que se estimen necesarias para garantizar que el beneficiario tome posesión del inmueble e incorpore en él un proyecto productivo. Las condiciones del ejercicio de la propiedad se someterán al régimen de la Unidad Agrícola Familiar -UAF-

PARÁGRAFO. El presente artículo no se aplicará a los territorios contemplados en el artículo [22](#) del presente Decreto Ley.

ARTÍCULO 39. Acción de nulidad agraria. Los particulares que, habiéndose hecho parte del Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley, objetan 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 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.

Así, en su revisión oficiosa de constitucionalidad, la Corte Constitucional indicó lo siguiente sobre la Acción de Resolución de Controversias sobre los actos de adjudicación:

“(…) El artículo 38 del decreto prevé la acción que resulta procedente para controvertir actos de titulación o adjudicación de tierras; esto es, de los actos de asignación y reconocimiento de propiedad que señala el numeral 1 del artículo 58 ibidem.

Esta norma se encuentra dentro de la libertad de configuración del legislador y no afecta la seguridad jurídica cuya violación denuncia la Universidad Externado de Colombia. En efecto, aun cuando en el cuerpo de la norma el legislativo omitió el señalamiento de un necesario término de caducidad para la acción prevista en ella, no existe vacío alguno pues —sin perjuicio de la interpretación analógica que la Corte ha permitido para la práctica del control de constitucionalidad éste es un asunto que regula expresamente el artículo 55 del decreto cuando señala que “(...) cualquier vacío en las disposiciones que regulen (...) lo correspondiente a la fase judicial, se llenará con las normas de la Ley 1564 de 2012, o la norma que le modifique o sustituya, en su defecto, aquellas normas que regulen casos análogos, y a falta de estas con los principios constitucionales y los generales de derecho procesal”. Es decir, la caducidad de la acción de resolución de controversias de actos de adjudicación podría ser aquella de cuatro (4) meses prevista para la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que prevé el artículo 138 de la Ley 1437 de 2012 (CPACA). No en vano, por estar incorporados los respectivos actos de adjudicación en el decreto sub examine, éstos no pierden su carácter de actos administrativos.

Por razones de equidad ante las cargas públicas, es claro para la Corte que la expresión “a título de indemnización” del inciso 4 del artículo 38, implica que el otorgamiento del subsidio integral de reforma agraria constituirá una indemnización con alcance total o parcial, según el valor comercial de las mejoras de la propiedad cuyos títulos hubieran sido declarados ineficaces.

(...)”

Por tanto, de los elementos utilizados por la Corte Constitucional para examinar la constitucionalidad de la disposición, así como del propio legislador (presidencia), se tiene que esta la definió como un medio para controlar el asunto agrario de Asignación y Reconocimiento de Derechos de Propiedad sobre predios administrados o de la ANT. Así mismo, que al ser cuestionada la seguridad jurídica de la disposición sobre su término de caducidad, fue aplicado por analogía el término de caducidad de la acción de nulidad

y restablecimiento del derecho. Finalmente, en atención a los poderes judiciales establecidos en el cuerpo normativo del artículo 38, especialmente el relacionado con el poder de reconocer indemnizaciones, así como de la legitimación en la causa por activa por parte de los particulares para impulsar la acción, fue afirmada la naturaleza de medio de control jurisdiccional especial.

Respecto de la Acción de Nulidad Agraria, conforme se estableció antes, es clara su vocación de medio de control especial por ser una herramienta para cuestionar los actos administrativos definitivos que se expidan al concluir el Procedimiento Único; por contener, en el texto del artículo 39, disposiciones procesales relacionadas con su caducidad, legitimación en la causa para accionarla y/o sus requisitos de procedibilidad; y por prevalecer, en aplicación del principio de especialidad, sobre la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el CPACA según las reglas descritas en el artículo 76 del Decreto Ley demandado.

Sin embargo, resulta contradictoria la presencia de las dos acciones, anteriormente señaladas, en los numerales 8 y 9 del artículo 58, el numeral 1 (literal c) y numeral 2 del artículo 60, el artículo 70, el artículo 71 y el artículo 75 (artículos que regulan el Procedimiento Único). Esto debido a que la naturaleza jurídica indicada por la Corte Constitucional y el legislador, al darles tratamiento de acciones jurisdiccionales en las que se controlan actos administrativos definitivos, no permite concluir que puedan hacer parte de alguna de las dos fases del Procedimiento Único conforme se describen en el artículo 60; mucho menos que la autoridad de tierras sea la competente para conocer de estas dos acciones en su Fase Administrativa. En ese orden de ideas, resulta contradictorio que las dos acciones sean incluidas en los numerales 8 y 9 del artículo 58, que estén presentes en los asuntos agrarios en los que, en Fase Administrativa, se realiza acto de apertura de trámite administrativo o de periodo probatorio conforme a los artículos 60, 70 y 71 y; que en el artículo 75 se disponga, sobre la acción de Resolución de Controversias sobre los Actos de Adjudicación, la presentación de una demanda en fase judicial en caso de oposición.

En gracia de discusión, si se quisiera establecer que la Acción de Resolución de Controversias sobre Actos de Adjudicación se debe tramitar en las dos fases del Procedimiento Único, resultaría desprovisto de sentido que; de una parte, como lo indica el artículo 38, cualquier ciudadano pueda interponerla ante un juez y; de otra parte, que la Revocatoria de Titulación de Baldíos consagrada en la Ley 160 de 1994, que de ninguna manera resultó derogada por esta acción, sea uno de los asuntos a tratar a través del Procedimiento Único conforme el numeral 7 del artículo 58, siendo esta una homóloga en la que se conoce de las mismas infracciones que las que se conocerían en la Acción de Resolución de Controversias sobre Actos de Adjudicación. Por este motivo, sí resulta adecuado afirmar que esta acción tiene una vocación estrictamente judicial en consonancia con el tratamiento ofrecido por la Corte Constitucional y el legislador (presidencia), por lo que su aparición en los artículos que regulan la Fase Administrativa del Procedimiento Único resulta contradictoria y promueve inseguridad jurídica. Las acciones fueron creadas justamente para otorgar herramientas de control y seguridad jurídica a los particulares y no dejar que, de manera exclusiva, la administración fuese la única legitimada para impulsarlos a través del inicio de la Fase Administrativa. Sobre la Acción de Nulidad Agraria es clara su vocación jurisdiccional por lo que su regulación

en la Fase Administrativa provoca el mismo efecto desestabilizador del marco jurídico agrario. En ambos casos, conforme el artículo 52 del Decreto Ley demandado, el procedimiento a utilizar por parte de los operadores jurisdiccionales, que deberían ser los jueces contencioso administrativos, sería el establecido en la parte segunda del CPACA.

En ese orden de ideas, si bien ninguna de las dos acciones resulta inconstitucional a la luz de la Constitución Política, en aras de brindar elementos claros que permitan entender la naturaleza jurisdiccional de las dos acciones, resulta necesario declarar la inconstitucionalidad total de aquellas disposiciones que señalan a las acciones anteriormente descritas como asuntos agrarios que se deben conocer a través del Procedimiento Único por implicar su tránsito a través de la Fase Administrativa de competencia de la autoridad de tierras. Así mismo, la presencia de estos medios de control dentro de los asuntos agrarios a tramitar a través del Procedimiento Único desde la Fase Administrativa profundiza las dudas sobre la cuerda procesal que deben seguir (el procedimiento del CPACA o el verbal sumario según el artículo 79) y sobre quien es juez competente en los términos del derecho existente (sin jurisdicción agraria), que ha establecido la Corte Constitucional en sus pronunciamientos.

- (iii) Finalmente, de cara a la Fase Administrativa y la Fase Judicial consagradas en el Procedimiento Único, es posible establecer que también se encuentran contradicciones que tienen impactos constitucionalmente relevantes en el procedimiento de Expropiación Judicial de Predios Rurales. Para explicar el asunto, inicialmente se trae a colación lo dispuesto por la Corte Constitucional sobre las reglas del procedimiento:

“(…) la expropiación comprende tres elementos característicos: 1. sujetos: El expropiante es el sujeto activo, es decir quien tiene la potestad expropiatoria; el beneficiario, es quien representa la razón de ser de la expropiación, el creador del motivo, de la necesidad de satisfacer un interés público y/o utilidad pública y el expropiado, titular de los derechos reales sobre los bienes requeridos por el Estado. 2. Objeto. Los derechos de índole patrimonial que sacrifican los particulares a favor de la Administración, sin incluir los derechos personales o personalísimos, para satisfacer la causa expropiandi, de allí la necesidad de establecer los derechos patrimoniales del sujeto expropiado sobre el objeto delimitado y, 3. La causa expropiandi o justificación presentada por el Estado para utilizar la figura de la expropiación. Esta debe tener un objetivo que cumplir, que sea acorde con los fines de la utilidad pública e interés social, especificado en la norma que la crea: “lo primero que hay que notar es que el fin de la expropiación no es la mera “privación” en que ésta consiste, sino el destino posterior a que tras la privación expropiatoria ha de afectarse el bien que se expropia”, es decir, siempre hay una transformación al terminar la expropiación, lo que hace que la expropiación sea un instrumento para llegar al fin de la meta propuesta en la ley, un elemento que conllevará a realizar ciertos objetivos planteados para una situación fijada, que amerita la obtención de cierto derecho.

(…)

la figura de la expropiación de un conjunto de garantías, entre las más importantes: i. el principio de legalidad, ii. el respeto al derecho de defensa y el debido proceso y, ii. la indemnización previa y justa al afectado que no haga de la decisión de la Administración un acto confiscatorio, expresamente prohibido en el artículo 34 de la Constitución. De tal modo, siempre que se garanticen los anteriores principios, la potestad de configuración del legislador lo

faculta para crear procedimientos especiales de expropiación, en cada una de las áreas donde tal regulación específica permita optimizar la protección de los bienes jurídicos involucrados en cada caso. En esa medida, por ejemplo, el legislador puede establecer la expropiación en materia de reforma urbana, para garantizar el acceso de las personas a una vivienda digna; en materia agraria, para permitir el acceso progresivo de las personas a la propiedad de la tierra y mejorar su productividad; para atender desastres; y para proteger los bienes culturales o el ecosistema, entre otros. En ese orden, cuando un particular se ve constreñido por el Estado a transferirle una porción de su patrimonio por motivos de utilidad pública o de interés social debidamente determinados por el legislador, tiene derecho al pago de una indemnización previa, que comprenda tanto el valor del bien expropiado, como el que corresponda a los demás perjuicios que se le hubieren causado, tal como lo ha precisado la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.”

Así, la Corte Constitucional extrajo tres pilares fundamentales en los que descansa el instituto de la expropiación: “i) el principio de legalidad fundamento de todo Estado de Derecho, ii) la efectividad del derecho de defensa y del debido proceso del particular que va a ser expropiado y iii) el pago de una indemnización que no haga de la decisión de la Administración un acto confiscatorio, expresamente prohibido en el artículo 34 de la Constitución”, como los presupuestos sobre los cuales debe tener sustento una actuación materia de control por parte de un juez al momento de estudiar el decreto de la referida medida²⁸. En ese sentido, en aras de ofrecer las garantías anteriormente descritas, es necesario que los procesos de Expropiación cuenten con una etapa de negociación con fines de compra que esté precedida de la emisión de un acto que justifique la necesidad de adquirir un predio, en principio objeto de enajenación voluntaria, para que posteriormente se prosiga con la presentación de una oferta al titular del derecho real de dominio con miras proponerle un valor de compra de acuerdo a un avalúo oficial, que sea susceptible de aceptación o rechazo; para finalmente, que en este último caso, mediante resolución motivada, la autoridad de tierras pueda adelantar la presentación de demanda ante el Tribunal Administrativo con competencia territorial (regulado en el artículo 33 de la Ley 160 de 1994).

Ahora bien, una vez expedido el Decreto Ley 902 de 2017, que estableció al Procedimiento Único como el marco procesal administrativo para adelantar el asunto agrario de la Expropiación, es posible concluir que este carece de los elementos necesarios, definidos por la Corte Constitucional, para adelantar tan especial actuación administrativa. Si bien es posible establecer que las etapas descritas en el numeral 1 del artículo 60 podrían verse complementadas por las disposiciones definidas en el artículo 33 de la Ley 160 de 1994, las contradicciones identificadas más atrás, especialmente las descritas en la primera parte de este capítulo (los artículos 60 y 61 respecto de los artículos 75 y 76), hacen de la Fase Judicial del Procedimiento Único, para la Expropiación Judicial de Predios Rurales, una etapa procesal que impide operativizar el asunto agrario bajo estándares constitucionales debido a que; de una parte, como se describió antes, con el diseño normativo vigente sería posible interpretar que en algunos escenarios la Expropiación Judicial de Predios Rurales podría ser decidida de fondo por la autoridad de tierras al agotar la Fase Administrativa y; de otra parte, debido a la serie de dudas que, como se expone más adelante, se presentan respecto del juez competente para conocer en Fase Judicial (situación no superada pese a la declaración de inexequibilidad del

²⁸ Corte Constitucional; Sentencia C-059 de 2001; M.P. Martha SÁCHICA Méndez.

artículo 78 del Decreto Ley 902 de 2017). Así, atendiendo a que la Fase Judicial del Procedimiento Único resulta inconstitucional mientras no exista la Jurisdicción Agraria, motivo por el cual se pretenderá la inexequibilidad condicionada, en este caso de la Expropiación Judicial, no resulta constitucionalmente adecuado reservar la Fase Administrativa del Procedimiento Único para la expropiación y luego acudir al mecanismo de control automático (evidentemente constitucional y necesario) del artículo 33 de la Ley 160 de 1994 en una especie de proceso híbrido.

Las disposiciones de la Ley 160 de 1994, en su artículo 33, resultan armónicas con las garantías inherentes del ciudadano sobre una Expropiación basada en el principio de legalidad, la garantía del derecho de defensa y debido proceso ante un juez claramente definido en la norma (el Tribunal Administrativo) y una indemnización ajustada a derecho que no resulte confiscatoria y siempre sometida a control judicial. Por lo tanto, en aras de contar con un marco jurídico agrario armónico y con el objetivo de superar cualquier aspecto que provoque inseguridad jurídica, es claro que resulta dudosa la composición actual de las normas que regulan la Fase Judicial del Procedimiento Único para este asunto y que, incluso en el escenario en el que exista jurisdicción agraria, por ser un asunto agrario tan especial el de la Expropiación, se requiere de la inexequibilidad total de lo planteado sobre el asunto agrario Expropiación en el Decreto Ley 902 de 2017 para que sea de plena aplicación, las disposiciones del de la Ley 160 de 1994. Una vez exista y sea operativizada la jurisdicción agraria, según disponga el legislador, esta podrá conocer de este asunto agrario pero bajo los parámetros del artículo 33 de la Ley 160 de 1994 y no del Decreto Ley 902 de 2017 por las razones expuestas.

Al revisar los elementos más importantes que fueron extraídos del estudio de la Convención Americana de Derechos Humanos, es claro que:

- (i) No existen condiciones que aseguren la adecuada defensa de los derechos y obligaciones por no ser claros los escenarios en los cuales procede, o no, la Fase Judicial del Procedimiento Único. Así mismo, porque las acciones de Nulidad Agraria y de Resolución de Controversias sobre Actos de Adjudicación no tienen un procedimiento claro al ser contempladas como parte de la Fase Administrativa y que, las reglas del Procedimiento Único resultan insuficientes para conocer del asunto agrario de Expropiación Judicial de Predios Rurales. Situaciones que promueven una indeterminación en los derechos constitucionales de acceso a la administración de justicia, debido proceso o juez natural.
- (ii) No se presentan garantías para el acceso a recursos judiciales sencillos, rápidos y efectivos debido a que los medios de control especial que fueron creados con la expedición del Decreto Ley 902 de 2017 no cuentan con una cuerda procesal clara que permita establecer si, en primer lugar, requieren de la Fase Administrativa para su impulso, si la legislación procesal aplicable es la definida en el régimen contencioso administrativo o en el régimen ordinario mediante juicios abreviados y, por ser asuntos contemplados en la misma categoría de los demás proceso, no es claro el juez competente para conocimiento de estos asuntos (como se profundizará más adelante).
- (iii) Las herramientas jurídicas existentes en el sistema jurídico actual no proporcionan la efectividad que el sistema interamericano de derechos humanos exige de las autoridades judiciales de expedir respuestas a demandas y solicitudes ciudadanas en el contexto de la tutela judicial efectiva por encontrarse serias contradicciones en el marco jurídico del

Decreto Ley 902 de 2017 que deja a los ciudadanos, a los particulares y la administración pública en un escenario de incertidumbre por los vacíos y contradicciones descritos.

En cuanto a los derechos que hacen parte de la garantía de acceso a la administración de justicia según la Corte Constitucional, conforme se estableció líneas atrás, es posible concluir que:

- (i) El modelo del Procedimiento Único actual no se concreta en la posibilidad de que todo sujeto pueda ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que allí se prevén para plantear sus pretensiones al Estado, sea en defensa del orden jurídico o de sus intereses particulares por presentarse evidentes contradicciones en los escenarios “con oposición” y “sin oposición” en los que procedería, o no, la Fase Judicial. Así mismo, en reiteración de lo indicado, no resulta clara la naturaleza de los asuntos de Nulidad Agraria y de Acción de Resolución de Controversias sobre Actos de Adjudicación por estar presentes en la Fase Administrativa y no ser claro si su impulso ante un juez puede ser ciudadano o mediado por la autoridad de tierras.
- (ii) La actividad jurisdiccional no podrá concluir con decisiones de fondo en torno a las pretensiones de las partes comparecientes a los procesos debido a que estas no estarán dotadas de seguridad jurídica por persistir las dudas respecto de los escenarios en los que procede, o no, la Fase Judicial, así como de los asuntos agrarios en los que procede, o no la Acción de Nulidad Agraria.
- (iii) Las controversias planteadas sobre asuntos agrarios no serán resueltas dentro de un término prudencial y sin dilaciones injustificadas porque las dudas que plantea el Procedimiento Único provocan inseguridad jurídica que será resuelta con acciones o etapas procesales en las que se controvertirán las dudas sobre el procedimiento y no los elementos de la esencia del asunto agrario.
- (iv) Las decisiones no serán adoptadas con el pleno respeto del debido proceso por el escenario de inseguridad jurídica descrito; especialmente en el escenario de la Expropiación Judicial de Predios Rurales si se tomara la decisión de conservar su procedimiento a través del Procedimiento Único o si se optara por la declaración de inconstitucionalidad de la Fase Judicial, pero se dispusiera de un híbrido al dejar el control automático del artículo 33 de la Ley 160 de 1994.
- (v) El conjunto de mecanismos para el arreglo de controversias no es claro por persistir dudas sobre la naturaleza jurídica de los medios de control especializados establecidos en los artículos 38 y 39 del Decreto Ley 902 de 2017.
- (vi) Es claro que no se prevén mecanismos para facilitar los recursos jurídicos a quienes carecen de medios económicos al provocarse un escenario de litigio porque justamente, los sujetos de especial protección constitucional que serán los usuarios del sistema judicial agrario no cuentan con el marco jurídico que les de certeza sobre legitimación en la causa, etapas procedentes y mecanismos de impulso administrativo o judicial.

En síntesis, las consideraciones anteriores permiten demostrar que la forma en que se configuraron y fueron estructuradas las disposiciones normativas demandadas que regulan los aspectos de la fase judicial del Decreto Ley 902 de 2017, conllevan a sendas contradicciones y omisiones que no permiten atribuir un significado normativo claro e inequívoco, predicándose la imposibilidad o, en lo menos, la inseguridad en su aplicación respecto de los asuntos agrarios descritos en el artículo 58 sobre los que procedería la Fase Judicial.

6.2.2. El juez natural que debe conocer, en fase judicial, sobre los 10 asuntos agrarios establecidos en el artículo 58 del decreto ley 902 de 2017.

En esta segunda parte, en la que se presentan los aspectos que provocan la inconstitucionalidad de las normas demandadas por existir indeterminación del juez natural, se expondrá inicialmente el precedente constitucional que ha tratado el tema del juez competente para conocer de los asuntos agrarios del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017 para; posteriormente, establecer con certeza y suficiencia como la ausencia de jurisdicción agraria provoca la inconstitucionalidad condicionada de las disposiciones normativas sobre Fase Judicial y como el derecho vigente provoca vulneraciones al derecho de acceso a la administración de justicia y desajustes inconstitucionales que ocasionan el cruce de competencias entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción contencioso administrativa.

Inicialmente, conforme estableció el artículo 2 del Acto Legislativo Nro. 01 de 2016, la Corte Constitucional, a través de su Sentencia C-073 de 2018, realizó revisión oficiosa del Decreto Ley 902 de 2017 en la que, a través de control automático, fue analizada la conexidad estricta y suficiente de cada uno de los capítulos del Decreto Ley. En desarrollo del estudio, la Corte Constitucional identificó la necesidad de examinar detenidamente la disposición, contenida en el artículo 78 del citado decreto ley, sobre el juez competente en la *Fase Judicial* del Procedimiento Único. El texto estudiado fue el siguiente:

“(...)

ARTÍCULO 78. AUTORIDADES JUDICIALES. *Para conocer de la etapa judicial contemplada en el presente capítulo serán competentes las autoridades judiciales que se determinen o creen para cumplir con los objetivos de la política de ordenamiento social de la propiedad rural.*

Las acciones que conozcan dichas autoridades judiciales tendrán prelación respecto de otras acciones, sin perjuicio de la prelación que tiene las acciones constitucionales

(...)”.

Sobre el artículo aludido, la Corte Constitucional logró identificar que los dos incisos se encontraban afectados por la indeterminación de la autoridad judicial competente que conocerá de la *Fase Judicial* del Procedimiento Único. Es así como, en reiteración del precedente constitucional sobre el juez natural como una garantía de carácter fundamental y elemento inescindible del debido proceso, la Corte logró concluir que “*la regulación que estructura un procedimiento sin declarar cuál es la estructura jurisdiccional competente, o que deja al arbitrio de las partes su determinación, sería abiertamente inconstitucional*”. Por este motivo, la expresión “*serán competentes las autoridades judiciales que se determinen o creen*”, creaba un vacío respecto de la jurisdicción competente que hacía que la permanencia del artículo en el régimen procesal del Decreto 902 de 2017 provocara una vulneración a la garantía del juez natural.

En este punto, resulta imperioso señalar que, si bien se comparte la decisión de la Corte respecto de la inexequibilidad del artículo 78, lo cierto es que sobre esta disposición aspiracional se cimentaron el resto de las disposiciones del Decreto Ley que hacen alusión a la Fase Judicial, pues el legislador era consciente que la jurisdicción agraria era un elemento esencial de esta nueva apuesta procesal. Sin ella, tal como se pasa a exponer, la Fase Judicial que disponen las normas

demandadas, y que quedaron vigentes en la sentencia C-073 de 2018, ponen en peligro y transgreden los fines constitucionales de la reforma agraria y el objeto mismo del Procedimiento Único. Sobre el particular, el Decreto Ley 902 de 2017, en su parte motiva, precisó que:

“(…) busca precisamente que el objetivo de la formalización se materialice mediante el establecimiento de un procedimiento ágil y efectivo que cumpla con brindar seguridad jurídica en la definición de la propiedad de la tierra y evitar dilaciones injustificadas que generan incertidumbre no sólo jurídica sino que puede llamar a la violencia (...)”

Así mismo, se aseguró además la necesidad de implementar un procedimiento eficaz para la “protección efectiva de los derechos de los campesinos, campesinas, trabajadores y trabajadoras a la tierra”, partiendo del hecho de que la solución efectiva de conflictos en la tenencia y uso de la tierra debe tener en cuenta las “diversas situaciones sociales y económicas de las regiones del territorio nacional.”, reconociendo como una de las principales barreras para este fin, “los trámites excesivos, la duplicación de los procesos y los tiempos engorrosos que en suma la población tiene que soportar” En efecto, debido a que la competencia de los jueces para conocer de la fase judicial del Procedimiento Único no afectaba la vigencia o aplicabilidad del decreto, por cuanto la competencia en esta etapa del procedimiento se podría conocer mediante el derecho vigente, la Corte Constitucional dispuso en la sentencia C-073 de 2018:

*“(…) En efecto, de los artículos 236, 237 y 238 de la Carta Política así como de la jurisprudencia, es claro que el juez natural para el control de los actos de la Administración es, necesariamente, el juez que pertenece a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. **La oportunidad para adelantar el control de los actos administrativos proferidos dentro de la fase administrativa del Procedimiento Único se presenta dentro de su fase judicial, lo que implica para la Corte que la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de estos procesos surge del texto de la Constitución.***

Por otra parte, las normas procesales aplicables a la etapa judicial del procedimiento único están claramente definidas en los artículos 52 y 79 del mismo Decreto 902 de 2017, y remiten en al Código General del Proceso -Ley 1564 de 2012.

*En consonancia con ello, la Corte Constitucional encuentra que de los artículos 52 y 79 del decreto analizado se desprende que, **para los procesos diferentes al control de actos administrativos, el juez competente es aquel que corresponda según la materia del asunto.***

(...)

*Finalmente, la Corte declaró la inexecutable del artículo 78 del Decreto Ley (Autoridades judiciales). Tal inexecutable se fundó en que la ley no podía establecer una competencia judicial indeterminada para el trámite del Procedimiento Único, por vulnerar las garantías de juez natural y de acceso a la administración de justicia. Para la Corte, los artículos 52 y 79 del mencionado Decreto Ley establecen las normas aplicables para llenar los vacíos normativos del mismo, lo que incluye acceder las autoridades judiciales competentes. Al respecto **la Corte Constitucional recordó que el juez natural para el control de los actos administrativos que se produzcan en aplicación del Procedimiento único en fase administrativa es, necesariamente, la jurisdicción***

contencioso-administrativa. Los demás procesos deberán adelantarse ante el juez que corresponda según su materia.

(...)” Subrayado y negrilla fuera de texto.

En ese sentido, la Corte Constitucional, a través de su Sentencia C-073 de 2018, declaró la inexecutable del artículo 78 del Decreto Ley 902 de 2017. Posteriormente, en lo que es una reiteración de la línea jurisprudencial emprendida con la sentencia de control automático antes descrita, la Corte Constitucional, en su SU-288 de 2022, explicó el régimen especial de baldíos en Colombia y, al describir las medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral en materia de tierras contemplada en el Acuerdo Final, en torno a la fase judicial, destacó:

(...)

403. Sobre la fase judicial del procedimiento único el artículo 78 del Decreto 902 de 2017 establecía que “Para conocer de la etapa judicial contemplada en el presente capítulo serán competentes las autoridades judiciales que se determinen o creen para cumplir con los objetivos de la política de ordenamiento social de la propiedad rural”. Esta regulación, sin embargo, fue declarada inexecutable por la Corte mediante Sentencia C-073 de 2018, con el argumento de que establecía en forma indeterminada y a futuro el juez competente ante el cual se debía acudir, por lo que “el ciudadano que pretende resolver un litigio procedente del resultado del Procedimiento Único, queda limitado en su derecho a acceder a una solución por parte de la justicia. Esa indeterminación violenta el derecho de acceso a la justicia de los ciudadanos”. Y agregó la Corte:

(...)

de los artículos 236, 237 y 238 de la Carta Política así como de la jurisprudencia, es claro que el juez natural para el control de los actos de la Administración es, necesariamente, el juez que pertenece a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La oportunidad para adelantar el control de los actos administrativos proferidos dentro de la fase administrativa del Procedimiento Único se presenta dentro de su fase judicial, lo que implica para la Corte que la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de estos procesos surge del texto de la Constitución”.

404. La jurisdicción agraria, en consecuencia, en cuanto al control de los actos administrativos relacionados con la apropiación, adjudicación y recuperación de baldíos, incluso respecto de los proferidos dentro de la fase administrativa del procedimiento único, corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de conformidad con los artículos 236, 237 y 238 de la Constitución.

405. La mencionada providencia, por otra parte, precisó que la inexecutable del artículo 78 no afecta la vigencia y aplicabilidad del Decreto Ley 902 de 2017, por cuanto la competencia de los jueces para conocer de la etapa judicial del Procedimiento Único se deriva del derecho vigente, así:

(...)

las normas procesales aplicables a la etapa judicial del procedimiento único, están claramente definidas en los artículos 52 y 79 del mismo Decreto 902 de 2017, y remiten al Código General del Proceso -Ley 1564 de 2012.

En consonancia con ello, la Corte Constitucional encuentra que de los artículos 52 y 79 del decreto analizado se desprende que, para los procesos diferentes al control de actos administrativos, el juez competente es aquel que corresponda según la materia del asunto

(...).

406. En efecto, el artículo 79 del Decreto establece que, “Mientras se expide un procedimiento judicial especial de conocimiento de las autoridades judiciales a las que se refiere el artículo anterior, se aplicarán las normas de la Ley [1564](#) de 2012 relativas al proceso verbal sumario, o la norma que le modifique o sustituya, en su defecto, aquellas normas que regulen casos análogos, y a falta de éstas con los principios constitucionales y los generales de derecho procesal”.

407. Por tanto, en aplicación de los artículos 1 y 15 del Código General del Proceso, y mientras se crea e implementa la jurisdicción agraria, se dará aplicación a los artículos 390 y siguientes del Código General del Proceso para adelantar la fase judicial del procedimiento único.

(...)” Subrayado en negrilla fuera de texto.

En ese orden de ideas, en lo que se observa como una posición pacífica respecto del juez competente para conocer de la *Fase Judicial* del Procedimiento Único, la Corte Constitucional ratificó los postulados presentados en la Sentencia de control automático C-073 de 2018, pero añadió ese último inciso sobre la competencia residual del juez civil del circuito.

Finalmente, en esta síntesis de los pronunciamientos jurisprudenciales sobre la materia, a través de la Sentencia C-294 de 2024, en la que la Corte Constitucional estudió la constitucionalidad de las disposiciones contenidas en el numeral 6 y el párrafo 3 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, por medio de las cuales fue derogada de manera expresa la *fase Judicial* del Procedimiento Único contemplado en el Decreto Ley 902 de 2017, fue tratada nuevamente la disposición sobre el juez competente. Sobre esto la Corte Constitucional señaló:

“(...

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

“el juez natural para el control de los actos administrativos que se produzcan en aplicación del Procedimiento único en fase administrativa es, necesariamente, la jurisdicción contencioso-administrativa. Los

demás procesos deberán adelantarse ante el juez que corresponda según su materia”.

(...)” Subrayado y negrilla fuera de texto.

Una vez proferida la Sentencia C-294 de 2024, en la que se declaró la inexequibilidad de las normas demandadas y, por lo tanto, fueron restauradas al ordenamiento jurídico agrario las disposiciones del Procedimiento Único sobre *Fase Judicial*, fue solicitada aclaración de la decisión a la Corte. A través del Auto Nro. 1837 de 2024, además de rechazar la solicitud de aclaración o adición de la Sentencia C-294 de 2024, esta respondió a los reparos de los solicitantes sobre la indeterminación de la competencia en los siguientes términos:

*“(...) También cabe recordar, como lo señaló la sentencia C-294 de 2024, que en la sentencia C-073 de 2018 la Corte declaró la inexequibilidad del artículo 78 original del Decreto Ley 902 de 2017 que establecía que la fase judicial del procedimiento único sería conocida por “las autoridades judiciales que se determinen o creen para cumplir con los objetivos de la política de ordenamiento social de la propiedad rural”. La Corte consideró que esa norma vulneraba el derecho de acceso material a la justicia, debido a que la posibilidad de agotar esta etapa del procedimiento quedaba supeditada a la existencia de una norma futura que definiera los jueces llamados a conocer de tales asuntos. En consecuencia, la Corte señaló que: **“el juez natural para el control de los actos administrativos que se produzcan en aplicación del Procedimiento único en fase administrativa es, necesariamente, la jurisdicción contencioso-administrativa. Los demás procesos deberán adelantarse ante el juez que corresponda según su materia”.** Luego, no es cierto que la sentencia deba ser aclarada para precisar la competencia para conocer de la fase judicial que las normas declaradas inexequibles habían derogado, ni adicionada para señalar que la inexequibilidad sólo surtirá efectos cuando la jurisdicción agraria haya sido implementada (...)”* (Subrayado y negrilla fuera de texto).

En este punto, se expone el problema provocado por la indeterminación del artículo 78 del Decreto Ley 902 de 2017 y que no logra ser superado a pesar de su declaración de inconstitucionalidad. En primer lugar, la Corte Constitucional ha definido dos líneas de interpretación a la hora de determinar quién es el juez competente de la Fase Judicial del Procedimiento Único: (i) de una parte, la Corte mencionó que el control del acto administrativo proferido dentro fase administrativa se presenta en la fase judicial y que, por mandato constitucional, el juez natural competente para el control de los actos de la administración es el juez contencioso administrativo. (ii) De otra parte, que los demás procesos se tramitarían ante “juez competente según corresponda”. Esta dicotomía, que se ve reiterada en cada uno de los pronunciamientos de la Corte sobre la materia, se observa claramente en la Sentencia de Unificación 288 de 2022 que reitera la exposición de motivos de la Sentencia C-073 de 2018. En su decisión de unificación, la Corte indicó sobre el juez competente en *Fase Judicial* del Procedimiento Único lo siguiente:

“(...

404. **La jurisdicción agraria, en consecuencia, en cuanto al control de los actos administrativos relacionados con la apropiación, adjudicación y recuperación de baldíos, incluso respecto de los proferidos dentro de la fase administrativa del procedimiento único, corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de conformidad con los artículos 236, 237 y 238 de la Constitución.**

(...)

407. **Por tanto, en aplicación de los artículos 1 y 15 del Código General del Proceso, y mientras se crea e implementa la jurisdicción agraria, se dará aplicación a los artículos 390 y siguientes del Código General del Proceso para adelantar la fase judicial del procedimiento único”.**

(...)” Subrayado y negrilla fuera de texto.

En este punto, si bien la Corte fue enfática al indicar que la “*jurisdicción agraria*” es entendida como aquella facultad de ejercer el control de los actos administrativos relacionados con “la apropiación, adjudicación y recuperación de baldíos”, esta función corresponde al juez contencioso administrativo por claro mandato constitucional. Sin embargo, a su vez y a renglón seguido, dispuso que se aplicarían a la fase judicial del Procedimiento Único las disposiciones contenidas en los artículos 1 y 15 del Código General del Proceso que, consagran lo siguiente:

“(...

ARTÍCULO 1o. OBJETO. *Este código regula la actividad procesal en los asuntos civiles, comerciales, de familia y agrarios. Se aplica, además, a todos los asuntos de cualquier jurisdicción o especialidad y a las actuaciones de particulares y autoridades administrativas, cuando ejerzan funciones jurisdiccionales, en cuanto no estén regulados expresamente en otras leyes.*

(...)

ARTÍCULO 15. CLÁUSULA GENERAL O RESIDUAL DE COMPETENCIA. *Corresponde a la jurisdicción ordinaria, el conocimiento de todo asunto que no esté atribuido expresamente por la ley a otra jurisdicción.*

Corresponde a la jurisdicción ordinaria en su especialidad civil, el conocimiento de todo asunto que no esté atribuido expresamente por la ley a otra especialidad jurisdiccional ordinaria.

Corresponde a los jueces civiles del circuito todo asunto que no esté atribuido expresamente por la ley a otro juez civil

(...)”.

Así las cosas, y frente al particular, surge la primera dificultad en la interpretación y aplicación de las normas demandadas que llevan a un problema que va desde la “omisión legislativa” por inexistencia de una jurisdicción agraria (Art. 238A CPN) hecha a la medida del Decreto Ley 902 de 2017, y que es requisito esencial del marco jurídico convencional de adaptación del sistema judicial para responder a los problemas jurídicos propios de sus competencias, hasta la falta de armonía normativa que provoca la negación o anulación de garantías constitucionales a la población campesina y desajustes que llevan a un cruce de competencias, completamente alejado del sistema orgánico de la Constitución Política, entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción contencioso administrativa. Es decir, aquel rasgo de inconstitucionalidad identificado en la sentencia C-073 de 2018, en la que la Corte Constitucional declaró la inexecutable del

artículo 78 del Decreto Ley 902 de 2017 por indeterminación del juez competente al establecer que “*la regulación que estructura un procedimiento sin declarar cuál es la estructura jurisdiccional competente, o que deja al arbitrio de las partes su determinación, sería abiertamente inconstitucional*”, persiste en el marco jurídico de derecho agrario y provoca que, las reglas del procedimiento en Fase Judicial, adolezcan de los estándares constitucionales y convencionales requeridos para el asunto.

En primer lugar, se presenta una vulneración del principio del juez natural, como garantía del debido proceso que habilita el acceso a la administración de justicia, debido a la distinción que el juez constitucional hizo entre “*el control del acto administrativo*” y “*los demás procesos*” como pueden ser las decisiones de fondo en los asuntos agrarios. Es decir, hay vacíos que comprometen normas constitucionales al abrir lugar a la interpretación sobre si es posible entender “*el control*” de los actos administrativos como una labor jurisdiccional diferente de la que podría adelantarse respecto de los “*demás procesos*” en la *Fase Judicial* del Procedimiento Único. En su precedente jurisprudencial, la Corte Constitucional indicó literalmente que “*La oportunidad para se presenta dentro de su fase judicial, lo que implica para la Corte que la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de estos procesos surge del texto de la Constitución*”. Si se parte de la citada premisa, atendiendo a que los asuntos materia del Procedimiento Único son, sin distinción, los descritos en los 10 numerales del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017; aquellos que son objeto de la Fase Judicial en sus diversos escenarios (con o sin oposición) y sin perjuicio de los mencionado en los apartados anteriores sobre la naturaleza de cada uno de estos asuntos y/o acciones (numerales 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10), estos deberían ser conocidos por el juez contencioso administrativo. Sin embargo, posteriormente en el citado precedente constitucional, se indica sobre la Fase Judicial que “*en aplicación de los artículos 1 y 15 del Código General del Proceso, y mientras se crea e implementa la jurisdicción agraria, se dará aplicación a los artículos 390 y siguientes del Código General del Proceso para adelantar la fase judicial del procedimiento único*”. Es decir, que los asuntos agrarios establecidos en el artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017; sin distinción en el marco legal que reglamentó el Procedimiento Único, podría ser conocido por el juez civil del circuito. Esto es, incluso la Acción de Nulidad Agraria, la Acción de Resolución de Resolución de Controversias de Adjudicación y la Acumulación procesal del artículo 56 podrían ser conocidas por el juez ordinario.

Ahora bien, en caso de establecerse una interpretación en la que los numerales 8 y 9, en su condición de medios de control especiales, son aquellos de conocimiento de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y los demás asuntos (numerales 3, 4, 5, 6, 7 y 10), son de conocimiento de la Jurisdicción Ordinaria; se logran ver comprometidos varios principios constitucionales que dan cuenta del desajuste institucional y normativo propio de adaptar una norma diseñada para su aplicación en la jurisdicción agraria (Art. 238A), en la jurisdicción ordinaria o la jurisdicción contencioso administrativa. Para el efecto, a continuación se plantean las dificultades de los dos escenarios.

Si se establece que el juez contencioso administrativo es el juez competente para controlar y decidir de la Fase Judicial del Procedimiento Único en todos los asuntos, es claro que la competencia constitucional definida en los artículos 236, 237 y 238 para conocer y controlar actos administrativos, así como lo dice la Corte en sus pronunciamientos, se mantiene y garantiza; sin embargo, en los escenarios de la llamada “*acumulación procesal*”, de que trata el artículo 56 del Decreto Ley 902 de 2017, se presenta el primero de los desajustes normativos. La acumulación procesal del Procedimiento Único establece:

“(…)

ARTÍCULO 56. ACUMULACIÓN PROCESAL. *Cuando se identifiquen predios dentro del Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley y se tenga noticia de la existencia de procesos administrativos o judiciales en curso sobre ellos, cuyo objeto sea resolver el derecho real de propiedad, la posesión, uso y/o goce sobre los predios rurales, incluidos los procesos ejecutivos con garantía hipotecaria o sobre los cuales recaigan medidas cautelares sobre el inmueble, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 1448 de 2011, o la norma que le modifique o sustituya, aquellos procesos serán acumulados al proceso único de ordenamiento social de la propiedad, de conformidad con las reglas establecidas en el artículo 165 de la Ley 1437 de 2011, o la norma que le modifique o sustituya, que resulten aplicables.*

Con el fin de hacer efectiva esta acumulación procesal, cuando se trate de asuntos judiciales, la Agencia Nacional de Tierras identificará los procesos de que trata el inciso anterior y solicitará al juez competente en los términos del presente decreto para fase judicial del Procedimiento Único la respectiva acumulación, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44. En el caso de procedimientos administrativos, desde el momento en que los funcionarios sean informados por la Agencia Nacional de Tierras en cualquiera de las etapas del Procedimiento Único, perderán competencia sobre los trámites respectivos y procederán a remitírselos a dicha entidad en el término que esta señale.

La acumulación procesal está dirigida a obtener una decisión jurídica y material con criterios de integralidad, seguridad jurídica y unificación para el cierre y estabilidad de los fallos. Además, en el caso de predios vecinos o colindantes, la acumulación está dirigida a cumplir con los criterios de economía procesal y a procurar la eficiente ejecución del Plan de ordenamiento social de la propiedad rural.

(…)” Subrayado y negrilla fuera de texto.

Así, en este primer ámbito, es claro que si se requiere de la acumulación de procesos judiciales relacionados con derechos reales, tales como declaraciones de pertenencia, servidumbres, posesorios, reivindicatorios, ejecutivos hipotecarios o cualquiera de los procesos civiles innominados sobre derechos reales principales y, en caso de privilegiar la competencia del juez contencioso administrativo, este acumularía en su despacho procesos de naturaleza privada, y de competencia legal y constitucional, propios de la jurisdicción ordinaria; a propósito de la remisión normativa que hace el artículo 56, es clara la remisión al artículo 165 del CPACA que dice:

“ARTÍCULO 165. ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES. *En la demanda se podrán acumular pretensiones de nulidad, de nulidad y de restablecimiento del derecho, relativas a contratos y de reparación directa, siempre que sean conexas y concurran los siguientes requisitos:*

1. *Que el juez sea competente para conocer de todas. **No obstante, cuando se acumulen pretensiones de nulidad con cualesquiera otras, será competente para conocer de ellas el juez de la nulidad.** Cuando en la demanda se afirme que el daño ha sido causado por la acción u omisión de un agente estatal y de un particular, podrán acumularse tales pretensiones y la Jurisdicción Contencioso Administrativa será competente para su conocimiento y resolución.*

2. *Que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias.*

3. *Que no haya operado la caducidad respecto de alguna de ellas.*

4. *Que todas deban tramitarse por el mismo procedimiento*". Subrayado y negrilla fuera de texto.

Es decir, los civiles y particulares que acudan a la administración de justicia en un proceso declarativo, en cualquiera de su tipo, o un proceso ejecutivo, se podrían encontrar con que su caso sería decidido por la autoridad judicial de lo contencioso administrativo al ser acumulado en un proceso agrario. A esto se añade que el procedimiento a surtir por parte del juez contencioso administrativo sería el verbal sumario conforme al artículo 79 del Decreto Ley 902 de 2017, y no el verbal como aplica en varios asuntos civiles, o el definido en el CPACA. En el caso en el que se disponga que lo acotado en los artículos 60 y 61 sobre que “siempre” se acude a la fase judicial, sin importar la existencia de oposición en el trámite administrativo, se pueda sustraer del ordenamiento jurídico sin necesidad de declarar la exequibilidad condicionada de los artículos demandados sobre Fase Judicial, la situación en la acumulación procesal seguiría siendo inconstitucional y no cumpliría con los estándares convencionales descritos. Por este motivo, se hace necesaria su inexequibilidad condicionada a la existencia de una jurisdicción agraria debido a que es constitucional, e incluso una medida transicional y de paz la de promover “*una decisión jurídica y material con criterios de integralidad, seguridad jurídica y unificación para el cierre y estabilidad de los fallos*”; sin embargo, no lo es mientras no haya jurisdicción agraria que la conozca bajo estándares constitucionales determinados. Por este motivo es que, entre otros aspectos, se hace necesario conservar, en cualquier escenario, la disposición sobre “Suspensión de Procesos Administrativos o Judiciales” en aras de conservar esta garantía de integralidad y prevalencia para asuntos que involucren al campesinado como sujeto de especial protección constitucional.

Ahora bien, en los casos en los que se privilegia la interpretación en la que el juez competente para decidir de los procesos agrarios en Fase Judicial es el juez civil del circuito nos encontramos con contradicciones en el precedente constitucional y en las competencias establecidas en la Constitución Política para la jurisdicción de lo contencioso administrativo. De proceder esta forma de interpretación sería claro que la Corte Constitucional SÍ hace una distinción entre la labor jurisdiccional de “controlar” y “los demás procesos”; especialmente si nos apegamos a lo descrito textualmente en los cuatro pronunciamientos del tribunal constitucional que fueron anteriormente enunciados. Sin embargo, en el caso de la separación de las facultades, no resultaría claro el escenario en el que el juez contencioso administrativo “controlaría” los actos administrativos de procesos agrarios que se expidan en la *Fase Administrativa*. Esto debido a que el inciso tercero del artículo 76 del Decreto Ley 902 de 2017 establece lo siguiente:

“(…)

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

(…)” Subrayado fuera de texto.

En este orden de ideas, si los actos administrativos expedidos en la *Fase Administrativa* del Procedimiento Único correspondientes a los asuntos de los numerales 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 10 del artículo 58 no son susceptibles de la acción de nulidad agraria o de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, resultaría desprovista de sentido la afirmación de la Corte

Constitucional, reiterada en cuatro pronunciamientos diferentes por el tribunal constitucional, en la que señaló que *“La oportunidad para adelantar el control de los actos administrativos proferidos dentro de la fase administrativa del Procedimiento Único se presenta dentro de su fase judicial, lo que implica para la Corte que la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de estos procesos surge del texto de la Constitución”*. Esto es, la Nulidad Agraria solo estaría prevista para los asuntos agrarios “sin oposición”, sobre los que, como se indicó antes, hay controversia atendiendo a las contradicciones de los artículos 39, 60, 61, 75 y 76 anteriormente descritos.

Ahora bien, en gracia de discusión, en caso de ser el juez civil del circuito el competente, la acumulación procesal del artículo 56 del Decreto Ley 902 de 2017, así como la competencia agraria descrita en el Código General del Proceso, tendrían coherencia procesal (sin perjuicio de que, conforme a la remisión al artículo 165 del CPACA, en caso de acumular acciones de nulidad, pasaría la contencioso administrativo); sin embargo, de ser el juez civil el competente; de una parte y atendiendo estrictamente al precedente jurisprudencial y a los desajustes en materia de competencia que provocaría aplicar lo dispuesto en el artículo 165 del CPACA, quedaría en sus manos el control de los actos administrativos que se acumulen y que sean, desde Acciones de Nulidad Agraria (o Nulidad y Restablecimiento del Derecho según sea la época en la que inició) y las Acciones de Resolución de Controversias sobre Adjudicaciones; de otra parte, sería de su competencia la decisión sobre asuntos que versan sobre la administración de los baldíos de la Nación o los bienes de uso público (numeral 4 del artículo 58) y; finalmente, sería competente para, según el precedente constitucional *“adelantar el control de los actos administrativos proferidos dentro de la fase administrativa del Procedimiento Único”* (que según la Corte Constitucional es de conocimiento del juez contencioso administrativo). Esta aplicación de la competencia desbordaría las reglas definidas en los artículos 236, 237 y 238 de la Constitución Política, que fueron tomadas como norma superior que dio fundamento a la declaración de inexequibilidad del artículo 78 del Decreto Ley 902 de 2017 porque un juez civil controlaría la actuación de la administración. Finalmente, resultaría del todo inconstitucional suponer que, sin definición expresa, cada uno de los 10 asuntos agrarios (tal y como está la norma actualmente), deba ser conocido por la jurisdicción que el operador judicial o el ciudadano considere según la materia del asunto agrario si se tienen en cuenta la diversidad de aspectos que compromete cada asunto agrario. Esta hipótesis resultaría más grave que haber conservado la vigencia del artículo 78 del Decreto Ley 902 de 2017.

Bajo las lógicas expuestas y profundizando en la posibilidad de que el juez civil sea el competente para conocer de la Fase Judicial, la situación resulta ser más compleja al analizar la competencia espacial establecida en el Código General del Proceso. Para fijar la competencia se debe acudir a la cláusula general de competencia descrita en el artículo 1 del Código General del Proceso en la que se concluye que existe la competencia residual que le asiste a la jurisdicción ordinaria, más exactamente, a los jueces civiles del circuito. Sin embargo, esta norma puede presentar colisión con otras reglas de competencia funcional también reguladas por el Código General del Proceso, como lo son los artículos 17, 18 y 20, los cuales establecen la competencia para tramitar procesos de relaciones agrarias en cabeza de los jueces civiles municipales y civiles del circuito en razón a la cuantía de las pretensiones del litigio así:

“(…)

Artículo 17. *Competencia de los jueces civiles municipales en única instancia. Los jueces civiles municipales conocen en única instancia: 1. De los procesos contenciosos de mínima cuantía, incluso los*

originados en relaciones de naturaleza agraria, salvo los que correspondan a la jurisdicción contencioso administrativa.

Artículo 18. *Competencia de los jueces civiles municipales en primera instancia. Los jueces civiles municipales conocen en primera instancia: 1. De los procesos contenciosos de menor cuantía, incluso los originados en relaciones de naturaleza agraria, salvo los que correspondan a la jurisdicción contencioso administrativa.*

Artículo 20. *Competencia de los jueces civiles del circuito en primera instancia. Los jueces civiles del circuito conocen en primera instancia de los siguientes asuntos: 1. De los contenciosos de mayor cuantía, incluso los originados en relaciones de naturaleza agraria salvo los que le correspondan a la jurisdicción contencioso administrativa. (...)*

Vistas las anteriores normas de carácter procesal existen diversas interpretaciones por parte de los operadores judiciales que configuran conflictos de competencia entre jueces civiles municipales y del circuito. Por ejemplo, la cuantía en muchos procesos agrarios puede ser alta (o incluso indeterminable) si se tiene en cuenta que un proceso de Deslinde de Tierras de la Nación puede tener como objeto áreas de miles de hectáreas o, en otro caso, es posible que los terrenos objeto del asunto agrario se encuentren ubicados en jurisdicción de varios municipios, como ocurre en casos como el deslinde del complejo cenagoso de la Zapatosa o en el deslinde del Lago de Tota. Así mismo, el objeto de un proceso de Recuperación de Baldíos Indebidamente Ocupados puede ser un bien de interés público, como una zona de reserva, un parque natural o un bien de más de 1000 ha con vocación agropecuaria.

De otro lado, debido a que estos predios atañen a intereses de la Nación, la Agencia Nacional de Tierras - ANT se vincularía a los procesos en Fase Judicial en calidad de parte por lo que se activaría el fuero subjetivo para determinar la competencia territorial. Por esta causa, podría considerarse que la norma aplicable para fijar la competencia es el numeral 10 del artículo 28 CGP que dispone que la competencia territorial estará sujeta al domicilio de la entidad de derecho público; al ser la ciudad de “Bogotá D.C” el domicilio de la ANT, esto implicaría que todos los procesos agrarios de Clarificación de la Propiedad Rural, Deslinde de Tierras de la Nación, Extinción de Dominio y Recuperación de Baldíos Indebidamente Ocupados; así como los de caducidad administrativa, condición resolutoria, reversión, revocatoria de adjudicación de baldíos, expropiación, controversias sobre actos de adjudicación, nulidad agraria, deberían ser tramitados en la ciudad de Bogotá D.C.. Esta situación conllevaría necesariamente a una transgresión a los derechos del campesinado y de las comunidades étnicas debido a que no se aplicaría el enfoque territorial consagrado en el Acuerdo Final de Paz ni el principio de igualdad material al dificultar el derecho de defensa de la parte más vulnerable en la controversia y violentando su condición de sujeto especial de protección regulado en el Artículo 64 superior. Todo lo anterior en clara vulneración de elementos propios del acceso a la administración de justicia descritos antes por la misma Corte Constitucional en sus pronunciamientos (como el de “presencia nacional”).

Ahora bien, un conflicto de competencias que nazca como consecuencia del desajuste institucional descrito (competencia constitucional vs competencia residual), que trasciende a la naturaleza de un conflicto de competencias ordinario por ser necesaria la evaluación, tanto de los sujetos procesales que intervienen (de especial protección constitucional), como en razón al espacio y la cuantía, extendería aún más el tiempo para zanjar la controversia agraria al ser un

conflicto de difícil resolución. Además, la situación, en cualquier caso, derivaría en una interpretación y aplicación inconstitucionales por el mentado cruce de competencias entre justicia ordinaria y justicia contencioso-administrativa al presentarse, en ambos escenarios, los problemas anteriormente descritos. Situación que se podría ver superada, en algunos escenarios, con la sustracción del ordenamiento jurídico de la disposición de “siempre” en los artículos 60 y 61; sin embargo, los desajustes en la fase de acumulación procesal se seguiría viendo afectada por lo que; atendiendo a que la incongruencia procesal compromete al marco jurídico sobre fase judicial, es claro que se requiere de la exequibilidad condicionada, en los términos de las pretensiones de esta demanda, que se vería solucionada con la existencia de la jurisdicción agraria.

Si bien la Corte quiso otorgar alcance a los principios constitucionales para dotar de juez natural a los procesos agrarios contemplados en el Procedimiento Único del Decreto Ley 902 de 2017, es claro que el origen de la inconstitucionalidad tiene que ver con la presencia, en el ordenamiento jurídico, de una Fase Judicial (artículos demandados) que resulta extraña al procedimiento administrativo, y que, a su vez y por omisión legislativa, no cuenta con una jurisdicción agraria con presencia territorial que haya sido puesta en funcionamiento debido a que justamente no se ha expedido la ley de la República que regule y cree lo necesario para que exista materialmente.

Por lo tanto, en reiteración de los elementos más importantes que fueron extraídos del estudio de la Convención Americana de Derechos Humanos, es claro que:

- (i) No existen condiciones que aseguren la adecuada defensa de los derechos y obligaciones bajo consideración judicial por no existir marco jurídico que permita entender las formas propias de cada juicio a través de los elementos otorgados por el sistema judicial actual. Son claras las contradicciones orgánicas en las que incurre un modelo que se aleja de la seguridad jurídica que le corresponde.
- (ii) No se presentan garantías para el acceso a recursos judiciales sencillos, rápidos y efectivos ante juez o tribunal competente porque los mecanismos de acción y de excepción sobre los que se puede acudir a la jurisdicción resultan confusos en el cruce de competencias entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción contencioso, administrativa.
- (iii) Las herramientas jurídicas existentes en el sistema jurídico actual no proporcionan la efectividad que el sistema interamericano de derechos humanos exige de las autoridades judiciales de expedir respuestas a demandas y solicitudes ciudadanas en el contexto de la tutela judicial efectiva. En una situación así, es claro que el Estado, al estar enterado del problema en sus sistema jurídico, incurre por omisión en la vulneración de derechos humanos reconocidos internacionalmente, como el de recibir decisiones en plazos razonables dentro de un contexto de un sistema agrario que requiere medidas inmediatas y que no se puede solucionar con herramientas ordinarias como la herramienta del conflicto de competencias (por tener todos los competentes facultades inconstitucionales y limitadas).

En cuanto a los derechos que hacen parte de la garantía de acceso a la administración de justicia según la Corte Constitucional, conforme se estableció líneas atrás, es posible concluir que:

- (i) El modelo de justicia agraria actual no se concreta en la posibilidad de que todo sujeto pueda ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que allí se prevén para plantear sus pretensiones al Estado, sea en defensa del orden jurídico o de sus intereses particulares por existir confusión en las herramientas jurídicas por acción y excepción, tal y como se indicó en el apartado anterior. Además, las controversias sobre bienes, como los baldíos de la Nación o bienes de uso público, que por su naturaleza deberían estar sujetas al conocimiento de jueces distintos de los de la actual jurisdicción ordinaria, se verán mezclados con pretensiones privadas de todo tipo.
- (ii) La actividad jurisdiccional no podrá concluir con decisiones de fondo en torno a las pretensiones de las partes comparecientes a los procesos debido a que estas no estarán dotadas de seguridad jurídica por encontrarse, en cualquiera de los escenarios que existen en el sistema judicial actual, con posibles vicios, que inicialmente son de nulidad, por haber sido proferidas decisiones por autoridad sin competencia. Además, un proceso agrario amerita recursos técnicos a nivel catastral, forestal, ecológico y social respecto de los cuales la jurisdicción ordinaria carece de recursos puesto que en los despachos judiciales no existen tales perfiles y, de mantenerse vigente la Fase Judicial, se somete al campesinado, y en general a la ciudadanía, a acudir a una administración de justicia nugatoria de sus pretensiones.
- (iii) No existen procedimientos adecuados, idóneos y efectivos para la definición de las pretensiones y excepciones debatidas como consecuencia de no existir ley ordinaria que reglamente los asuntos agrarios y porque las dudas sobre el procedimiento, ya sea el de lo contencioso administrativo, el verbal ordinario o el verbal sumario, siguen presentes.
- (iv) Las controversias planteadas sobre asuntos agrarios no serán resueltas dentro de un término prudencial y sin dilaciones injustificadas porque el litigio de un proceso sin bases judiciales y orgánicas sólidas derivará necesariamente en una decisión sobre la que las partes, e incluso el juez, requerirán acudir a todas las herramientas jurídicas (ordinarias, extraordinarias y/o constitucionales) a la mano para encontrar justicia material en el marco de las actuaciones judiciales y, como se indicó antes, el conflicto de competencias provocará necesariamente dilaciones que se pueden prevenir.
- (v) Las decisiones no serán adoptadas con el pleno respeto del debido proceso por el escenario de inseguridad jurídica descrito.
- (vi) El conjunto de mecanismos para el arreglo de controversias resulta tan amplio y diverso que provoca un desconcierto en el sistema judicial, tanto del lado de los usuarios como de los funcionarios, del que difícilmente se tienen claras herramientas como Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos u otros dispositivos.
- (vii) Es claro que no se prevén mecanismos para facilitar los recursos jurídicos a quienes carecen de medios económicos al provocarse un escenario de litigio porque justamente, los sujetos de especial protección constitucional que serán los usuarios del sistema judicial agrario no cuentan con el marco jurídico que les de certeza sobre plazos, lugares o costos de un proceso y;
- (viii) La oferta de justicia no cubre a todo el territorio nacional debido a que, por competencia, los litigios respecto de asuntos en cualquier rincón del país estarían centralizados en Bogotá D.C. Situación que, entre otros aspectos, va contra el enfoque territorial suscrito en el Acuerdo Final de Paz y de la necesidad de cumplir adecuadamente con los objetivos, funciones y mandatos de un sistema judicial de un estado social de derecho.

Por todo lo anterior, en criterio del demandante, existe una necesidad de proteger a la población campesina en condición de vulnerabilidad socioeconómica que, siendo la principal beneficiaria de los resultados de los procesos administrativos especiales agrarios, como se indicó al inicio de este cargo, debe acudir *obligatoriamente* a la fase judicial a pesar de que, como reconoció la Corte Constitucional en sentencia C-078 de 2018, no existe juez natural en funcionamiento para dirimir las controversias agrarias de esta estirpe, y a la fecha, la jurisdicción agraria es una promesa no cumplida, que adicionalmente carece de procedimiento propio para tramitar estas controversias ante la no finalización del trámite legal de la Ley Ordinaria por parte del Congreso de la República.

El Centro de Memoria Histórica, en el libro “Una Nación desplazada” (2015), hace una referencia a la carencia de la jurisdicción agraria como una fuente de informalidad de los derechos en la ruralidad. Puntualmente señala:

“(…) *Otro obstáculo estructural deviene del incipiente desarrollo de la jurisdicción agraria y la creación de los respectivos juzgados*” (Salinas, Y., 2010, en Rodríguez, C., página 114) establecidos en la Ley 200 de 1936 y reglamentados cincuenta años después (D, 2309 de 1989 y Corte, T-763 de 2012). Lo anterior y la insuficiente voluntad estatal de regularizar los derechos sobre la tierra es causa de la altísima informalidad, y refleja el divorcio entre la realidad en el campo y el decimonónico Código Civil de 1836. Este último privilegia la defensa de la “seguridad jurídica” de la propiedad titulada e inscrita en las oficinas de notariado y registro desconociendo las prácticas informales de relacionamiento con la tierra (...).”

En conclusión, se solicitará a la Corte Constitucional que, en el marco de sus competencias y una vez conocido el cargo descrito, aplique los criterios utilizados en el control de constitucionalidad hecho en sentencias como la C-337 de 2021, del magistrado ponente Jorge Ibáñez Najar, y en la sentencia C-588 de 2019 del magistrado ponente José Reyes Cuartas. Esto debido a que, como se explicó, el acceso a la administración de justicia en los asuntos regulados por las normas que se demandan, por parte de sujetos de especial protección constitucional requiere de un enfoque íntimamente asociado al cumplimiento del Acuerdo Final de Paz. El 1º del Acto Legislativo 02 de 2017 estableció como política de Estado el Acuerdo Final de paz y, en esa dirección, la sentencia C-630 de 2017, con magistrados ponentes Luis Guerrero Pérez y Antonio Lizarazo Ocampo, dispuso que los contenidos del Acuerdo Final constituyen referentes de desarrollo y validez de las normas de implementación y, en consecuencia, los derechos reconocidos imponen a los órganos y autoridades del Estado su cumplimiento de buena fe. Es decir, las herramientas que proveen de la tutela judicial efectiva para la población rural del país requieren ser analizadas a la luz de instrumentos que también aportan al marco jurídico para la paz y por el que el Estado debe hacer todo a su alcance para cumplir.

Así las cosas, como se indicará más adelante, en aras de dar cumplimiento a los compromisos en materia de Reforma Rural Integral, especialmente la dotación de 3 millones de hectáreas durante los primeros 12 años de creación del Fondo de Tierras (es decir desde el 2017 hasta el 2029), cuyo principal instrumento son los procesos agrarios en firme y ejecutoriados, y del que tan solo quedan 4 años, se hace necesaria la declaración la **inexequibilidad total** de algunas disposiciones y la **inexequibilidad condicionada** de otros artículos demandados del Decreto Ley 902 de 2017, sobre fase judicial, hasta que no exista una jurisdicción agraria puesta en

funcionamiento, que conozca de los asuntos agrarios en todas las dimensiones comprendidas por el legislador y brevemente expuestas en esta demanda.

El efecto de esa declaración deberá ser la suspensión de los efectos jurídicos de los artículos demandados a partir de la comunicación de la decisión de la Corte Constitucional hasta que exista una jurisdicción agraria en plena operatividad. Por lo tanto, en el lapso que se tomen el Congreso, la Corte Constitucional y el ejecutivo para culminar con la elaboración y revisión de los instrumentos legales y reglamentarios de la jurisdicción agraria, los procesos agrarios descritos en los Capítulos X y XI de la Ley 160 de 1994 y, en general, los asuntos agrarios del artículo 58 de la Decreto Ley 902 de 2017 podrán ser decididos de fondo por la autoridad agraria, tal y como se ha hecho de manera histórica desde la creación de la Autoridad de Tierras. Estos procesos, una vez decididos, como toda actuación de la administración, serán objeto de controles ordinarios y extraordinarios establecidos en la misma Ley 160 de 1994, la Ley 1437 de 2011 y el Decreto Ley 902 de 2017. Así, con la decisión tomada se brindará una orientación armónica y coherente de los principios propios del derecho constitucional y convencional.

Sobre la situación anteriormente expuesta es importante señalar que, si bien fue aprobado de manera exitosa el Acto Legislativo Nro. 3 del 2023 *“por medio del cual se modifica la Constitución Política de Colombia y se establece la Jurisdicción Agraria y Rural”*, publicado en diario oficial el 24 de julio de 2023; así como la Ley Estatutaria de la Jurisdicción Agraria, aprobada en junio de 2024, que se encuentra en control automático de la Corte Constitucional; no existe ley ordinaria que regule la jurisdicción agraria. En la actualidad hace tránsito en el Congreso de la República el proyecto de ley ordinaria Nro. 398/2024 en la Cámara de Representantes y Nro. 183/2024 en el Senado *“Por medio de la cual se determinan las competencias de la Jurisdicción Agraria y Rural, se establece el procedimiento especial agrario y rural y se dictan otras disposiciones”*. El proyecto de ley fue aprobado en comisiones primeras conjuntas y se encuentra pendiente de discusión y aprobación en las plenarias de ambas cámaras.

6.3. Tercer Cargo. Violación al debido proceso, concretamente por el desconocimiento del plazo razonable, al supeditar de manera expresa que, la decisión final de los procesos agrarios especiales deba ser emitida por un juez, transgrediendo los artículos 29, 64 y 238A de la Constitución Política.

El debido proceso, como derecho fundamental, está previsto en el artículo 29 de la Carta Política en los siguientes términos, a saber:

“(…)

El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar

pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

(...)”

El derecho al debido proceso en las actuaciones judiciales y administrativas comprende las siguientes garantías: “(i) [al] principio de legalidad de la falta y de la sanción disciplinaria, (ii) del principio de publicidad, (iii) del derecho de defensa y especialmente el derecho de contradicción y de controversia de la prueba, (iv) del principio de la doble instancia, (v) de la presunción de inocencia, (vi) del principio de imparcialidad, (vii) el principio de *non bis in idem*, (viii) del principio de cosa juzgada y (ix) de la prohibición de la *reformatio in pejus*”²⁹. Por tanto, su finalidad se satisface a la luz de los siguientes cuatro componentes: (i) el acceso a la justicia en libertad e igualdad de condiciones, (ii) el ejercicio de la legítima defensa, (iii) la determinación de trámites y plazos razonables y, por último, (iv) la imparcialidad en el ejercicio de la función pública administrativa. Al respecto, la Corte ha reconocido que, mediante estos componentes, “se garantiza el correcto y adecuado ejercicio de la función pública administrativa, (...) con el fin de evitar posibles actuaciones abusivas o arbitrarias por parte de la administración a través de la expedición de actos administrativos que resulten lesivos de derechos o contrarios a los principios del Estado de Derecho”³⁰.

Para el desarrollo de este cargo, el análisis se concentra en el componente esencial de plazo razonable entendiendo que las normas que dispongan la culminación de los procesos agrarios deben estar orientadas a que los mismos se conduzcan dentro de un debido proceso célere, habido de los principios agrarios que apliquen el enfoque territorial y diferencial propio de involucrar sujetos de especial protección como lo son los campesinos y comunidades étnicas. Como previamente se expuso, los procesos administrativos agrarios se constituyen en instrumentos de la administración de las tierras de la Nación, y del cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad rural la tierra, en el marco de los cuales se corrigen fenómenos irregulares de la tenencia de la tierra que involucran al campesinado en su calidad de sujeto de especial protección. En tal sentido, en el caso de los baldíos de la Nación, una vez resueltos los procesos agrarios, estos se destinan a los sujetos de especial protección que sean catalogados como sujetos de ordenamiento social de la propiedad a título gratuito.

El artículo 238A de la Constitución, adicionado por el acto legislativo 03 de 2023, señala que una ley determinará la competencia y funcionamiento de la jurisdicción agraria,

“(…)”

así como el procedimiento especial agrario y rural, con base en los principios y criterios del derecho agrario señalados en la ley, y con la garantía del acceso efectivo a la justicia y la protección a los campesinos y a los Grupos étnicos: Comunidades negras o afrocolombianas, palenqueras, raizales, pueblos y comunidades indígenas, comunidad Rom y las víctimas del conflicto armado

(...)”.

²⁹ Corte Constitucional, sentencia C-555 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

³⁰ Sentencias T-465 de 2009. Cfr. C-980 de 2010, T-559 de 2015, T-051 de 2016 y T-595 de 2020, C-980 de 2010, C-758 de 2013, C-034 de 2014, SU-772 de 2014 y T-543 de 2017.

Así, la misma Constitución Política Nacional establece que el procedimiento agrario debe ser especial, es decir, no puede ser cualquiera de los ya estatuidos. Esto por cuanto la Constitución entendió que, ante las características únicas de los conflictos agrarios, era menester que dicho juez entendiera y respondiera a las necesidades propias de los intereses en controversia, entre estos, intereses públicos por tratarse de patrimonio público, como es en el caso de bienes baldíos y de uso público. La jurisdicción agraria no solo tiene como finalidad definir un litigio, como se hace en la justicia ordinaria, sino que la misma busca transformar la realidad agraria, transitando de vulnerabilidad multifacética a una verdadera garantía de derechos. Es por ello que, con posterioridad a que se decida un proceso agrario, la autoridad de tierras de la Nación implementa una serie de mecanismos tales como titulación, formalización u otorgamiento de uso de bienes inadjudicables en aras de mejorar las condiciones de los campesinos como sujetos de especial protección constitucional.

En este orden de ideas, el contenido normativo de los artículos 60, 61, 74 y 75 del Decreto Ley 902 de 2017, al supeditar de manera expresa que la decisión final de los procesos agrarios especiales deba ser emitida por un juez, de acuerdo con lo previsto en los artículos 76 y 79 del Decreto Ley 902 de 2017, se concluye que se presentará una dilación en el lapso de la resolución de los asuntos agrarios; toda vez que no se cuenta actualmente con un cuerpo judicial especializado, ni tampoco un procedimiento específicamente erigido a atenderlos. La Corte Constitucional ha sostenido en sus pronunciamientos sobre los procesos agrarios la importancia de la celeridad para el cumplimiento de las políticas de acceso a tierras. Al respecto, la sentencia C-623 de 2015 al valorar la suspensión automática del acto administrativo en revisión según el artículo 50 de la Ley 160 de 1994, sopesó que este tipo de suspensiones retrasaban las políticas de acceso a tierras a favor del campesinado e implicaban una carga adicional para un sujeto de especial protección, violando con ello, los artículos 64, 93 y 328 de la Constitución Política. En efecto, la Corte ponderó en dicho pronunciamiento que suspender la ejecución de las resoluciones que culminan procesos agrarios de Clarificación de la Propiedad Rural, Deslindes de Tierras de la Nación, Recuperaciones de Baldíos Indebidamente Ocupados y Extinciones del Derecho del Dominio, cuando se formula demanda de revisión o la demanda es rechazada, o el Consejo de Estado niega las pretensiones de la demanda, sin tener en cuenta si tal accionar es pertinente y sobre todo necesario, al conllevar un su raciocinio crítico lo siguiente:

“(…)

La facultad otorgada a los jueces de la República para suspender de manera provisional actos administrativos que puedan ocasionar un perjuicio irremediable prevista en el artículo 238 de la Constitución, así como en el artículo 238 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es una herramienta suficiente para garantizar el debido proceso en la clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio. De otra parte, el Tribunal Constitucional estableció que la suspensión automática de los mencionados actos administrativos configura una vulneración de los artículos 58 y 64 de la Constitución Política, toda vez que limita de forma significativa la función social de la propiedad, en concreto, la posibilidad de que el Estado luego de haber surtido el respectivo proceso administrativo, disponga de bienes para contribuir a la dignificación de la vida de trabajadores del campo, en desarrollo de la política agraria dirigida a distribuir los bienes afectados entre la población rural y otros grupos sociales en situación de vulnerabilidad. Consideró desproporcionado someter a las personas a una espera en ocasiones injustificada, que sacrifica el acceso programático de la propiedad, la presunción de legalidad de los actos que culminan los procesos de

clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio y el principio constitucional de buena fe.

(...)”

Así mismo, existen varios pronunciamientos realizados por la Corte Constitucional relacionados con la importancia del plazo razonable en torno a procesos agrarios a cargo de la autoridad agraria. Dentro de los pronunciamientos que revisten mayor relevancia se encuentran la SU-213 de 2021 en la que la Corte Constitucional se pronunció sobre el caso del Garzal, ubicado en el municipio de Simití, Bolívar y que correspondió a un Deslinde de Tierras de la Nación. En el mismo sentido, la Corte Constitucional se pronunció sobre el caso de la Hacienda Bellacruz (sentencia SU-235 de 2016) relacionado con predios ubicados en los municipios de Tamalameque y Pelaya al sur del Cesar y sobre el caso denominado Las Pavas ubicado en la zona rural del municipio de San Martín de Loba, Departamento de Bolívar (SU-655 de 2017).

A partir de estos pronunciamientos es posible establecer algunas subreglas que la Corte ha precisado en la materia, las cuales pueden sintetizarse así:

Plazo razonable como garantía del debido proceso administrativo	
1.	La garantía de plazo razonable está adscrita al contenido del derecho al debido proceso administrativo.
2.	No todo incumplimiento de los términos procesales vulnera el derecho al debido proceso. Solo el incumplimiento irrazonable y desproporcionado de los términos procesales vulnera el derecho al debido proceso.
3.	Para determinar la irrazonabilidad del plazo, el juez debe valorar:
(i)	La complejidad del asunto
(ii)	La actividad procesal del interesado
(iii)	La conducta de la autoridad competente
(iv)	La situación jurídica de la persona interesada
4.	Las autoridades administrativas deben informar al interesado sobre las medidas utilizadas, las gestiones llevadas a cabo y las causas que no permitieron dictar una decisión oportuna.
5.	En los procedimientos agrarios, el debido proceso administrativo es determinante para promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra. Por tanto, el juez debe verificar que estos procedimientos cumplan con el plazo razonable.

Tabla 5. Elaboración propia. Subreglas de la Corte sobre plazo razonable en materia de procesos agrarios

De lo anterior se concluye que los procesos agrarios adelantados, ahora en Fase Administrativa y Fase Judicial, deben estar supeditados a los siguientes presupuestos, que a su vez integran cuatro criterios definidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte

Interamericana de Derechos Humanos, a saber: (i) la complejidad del asunto, (ii) la actividad procesal del interesado, (iii) la conducta de la autoridad competente y, por último, (iv) la situación jurídica de la persona interesada. En este orden, la exigibilidad de un plazo razonable, además de edificarse en que el tiempo que toma la actuación procesal, atiende a la complejidad del objeto del respectivo asunto, el cual debe ser racional y justificado en su formulación por parte del legislador y observancia por el operador, debe armonizar con la garantía y reivindicación de derechos que pretende dirimir en procura que ello sea eficiente y eficaz para no incurrir en un bloqueo procesal que deniegue derechos. Adicionalmente, se debe considerar de manera diferenciada al sujeto interesado que, para que el caso que nos convoca en la presente demanda atañe a campesinos que históricamente se han visto en condición de vulnerabilidad en sus relaciones con la tierra.

Así las cosas, el que la norma acusada imponga una fase adicional para todos los casos, que involucra, de *forma obligatoria* la fase judicial, a pesar de que no existe juez idóneo y especializado para tal fin, incrementa ostensiblemente los tiempos para la resolución final del proceso especial agrario teniendo en cuenta que además de los tiempos de la Fase Administrativa, estos deben llevarse ahora a Fase Judicial sin que además exista norma de transición que permita un conocimiento preferente por parte de la jurisdicción ordinaria civil o de la contencioso administrativa de estos casos. La situación se ve agravada en tanto los despachos que ya tienen unos porcentajes importantes de congestión judicial (a manera de ejemplo se trae a colación que, conforme la Corporación Excelencia por la Justicia, la especialidad civil de la jurisdicción ordinaria en 2024 tuvo una congestión que llegaba al 52.4% y la jurisdicción contencioso administrativa alcanzó el 54%)³¹, la cual ahora también deberá resolver de fondo los procesos agrarios.

Bajo la lógica expuesta y en gracia de discusión se trae a colación el tiempo que toma la resolución de procesos agrarios especiales en el anterior período presidencial y en el presente, lo que evidencia la capacidad con la que hoy cuenta la ANT para decidir de fondo este tipo de casos de manera celera, a saber:

31 Índice de Congestión de la Rama Judicial en Colombia (Sector Jurisdiccional). <https://cej.org.co/indicadores-de-justicia/efectividad/indice-de-congestion-de-la-rama-judicial-en-colombia-sector-jurisdiccional/>

PrincipalAcumuladoSegundo Principal	(Varios elementos)	
INICIADOS POR GOBIERNO	SANTOS II	
FINALIZADOS POR GOBIERNO	SANTOS II	
Etiquetas de fila	Cuenta de Tipo Proceso	Promedio de años
⊙ DECRETO_1071_DE_2015	6	2,35
CLARIFICACION	5	2,70
DESLINDE	1	0,63
Total general	6	2,35
PrincipalAcumuladoSegundo Principal	(Varios elementos)	
INICIADOS POR GOBIERNO	DUQUE	
FINALIZADOS POR GOBIERNO	DUQUE	
Etiquetas de fila	Cuenta de Tipo Proceso	Promedio de años
⊙ DECRETO_902_DE_2017	2	1,90
CLARIFICACION	2	1,90
Total general	2	1,90
PrincipalAcumuladoSegundo Principal	(Varios elementos)	
INICIADOS POR GOBIERNO	PETRO	
FINALIZADOS POR GOBIERNO	PETRO	
Etiquetas de fila	Cuenta de Tipo Proceso	Promedio de años
⊙ DECRETO_902_DE_2017	10	1,31
CLARIFICACION	6	1,38
EXTINCION	2	1,28
RECUPERACION	2	1,16
Total general	10	1,31

Adicionalmente y como argumento de suficiencia desde la casuística, se memora que la primera demanda presentada por la ANT tuvo lugar el pasado 10 de abril de 2025, en el marco de los procesos agrarios después de la sentencia C-294 de 2023, cuyo objeto fue un Deslinde de Tierras de la Nación del predio denominado “Ciénaga don Antonio o Cholén”, identificado con el Folio de Matricula Inmobiliaria No. 347-13755 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Sincé, localizado en jurisdicción del municipio de San Benito Abad, en el departamento de Sucre y con una extensión de ciento ochenta y siete hectáreas más siete mil sesenta y cinco metros cuadrados (187 ha + 7065 m²). El caso entraña un fuerte conflicto agrario que ha desencadenado numerosas acciones violentas debido a que el expediente administrativo documenta un ataque ocurrido el 28 de febrero de 2010 en la Ciénaga Cholén donde ocho hombres armados, identificándose como miembros de las “Águilas Negras”, amarraron a los presentes en la vivienda de Rafael Lambraño Montes, incendiaron las casas y amenazaron con asesinar a quienes regresaran. Noticias publicadas el 24 de mayo de 2010 reportaron el hallazgo de los cuerpos torturados y asesinados de Francisco Vides Lambraño y su madre, Betty Lambraño casi tres meses después de las amenazas de las “Águilas Negras” en el corregimiento El Limón. Ambos eran miembros activos de organizaciones campesinas como la Asociación de Usuarios Campesinos de San Benito y la Asociación de Pescadores Don Antonio.

La demanda presentada inició la fase judicial del Procedimiento Único y tiene como pretensión principal que un juez de la República deslinde el bien de uso público de la Nación “Ciénaga Don Antonio o Cholén” para que, con la finalización del proceso, se obtenga la delimitación precisa

de este bien de uso público y permitirá a la Agencia Nacional de Tierras ejercer la administración plena sobre la totalidad del bien de uso público. La decisión resulta indispensable para poner al servicio de las comunidades campesinas los playones comunales que brinda la ciénaga y, que tanto estos como el mismo cuerpo de agua, puedan ser usados, conforme a su naturaleza, por campesinos y campesinas para obtener alimentos. Así mismo, este es un acto reivindicatorio que implica quitar de las manos de sujetos poderosos de la ruralidad (terratenientes y ganaderos) los bienes de la Nación que, por mandato constitucional, deben ser puestos a disposición de los sujetos campesinos. En este caso en donde se refleja un conflicto agrario que urge ser resuelto han pasado 104 días, sin que a la fecha se haya pronunciado el juez sobre la admisibilidad de la demanda.

Por tanto, si bien existe un tránsito normativo a partir de la expedición del Decreto Ley 902 de 2017 en el que, en su momento, se establecieron dos fases para el adelantamiento de los asuntos supeditados al procedimiento único, esto es, una administrativa y otra judicial, se consagró que los asuntos agrarios de previsto en los numerales 3,4,5,6,7,8 y 9 deberían ser dirimidos judicialmente conforme a los artículos 60, 61, 75, 76 y 79. Para el efecto, han transcurrido más de 8 años desde la expedición del Decreto Ley 902 de 2017 sin que el legislador haya dictado las pautas especiales que deben seguirse en los procesos judiciales para asuntos agrarios y sin que esté en funcionamiento el juez natural que pueda conocer de manera comprensiva este tipo de casos desde un enfoque territorial y diferencial. En conclusión, los artículos demandados transgreden el artículo 238A de la Constitución y el derecho fundamental al debido proceso de los campesinos como sujetos de especial protección constitucional en tanto su contenido no garantiza en términos materiales el debido proceso, no existe un juez especializado lo que impide que se cumpla con el término de plazo razonable y se limitan a señalar que los procedimientos agrarios deben tramitarse mediante el proceso verbal sumario que no cumple con las garantías para una justicia real, pronta y efectiva que permita materializar los derechos del campesinado.

6.4. Cuarto Cargo: Violación del derecho a la Paz. El no tener decisiones definitivas de procesos agrarios hace que no se pueda cumplir como Estado el punto uno del Acuerdo Final, vulnerando los artículos 22 y 64 de la Constitución Política.

La Constituyente de 1991 tuvo como una de sus premisas la de estatuir la paz como un principio y como un derecho, tanto al interior de su preámbulo como en su Artículo 22, consagrándolo así como un derecho fundamental. En el año 2016 el Estado colombiano suscribió el Acuerdo de Paz con el grupo armado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP), denominado “ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA”, respecto del cual el Congreso de la República adoptó la decisión política de refrendar para, posteriormente, ser adoptado constitucionalmente mediante Acto legislativo Nro. 01 de 2016, que fue complementado mediante el Acto Legislativo Nro. 02 de 2017, que desarrolló el punto uno del acuerdo denominado Reforma Rural Integral. Por lo tanto, las garantías consagradas en los actos legislativos ponen en el rango de derecho fundamental, y deber del Estado, el cumplimiento de las obligaciones y compromisos pactados en el Acuerdo Final de Paz.

La Reforma Rural Integral definida en el Punto 1 del Acuerdo Final, busca sentar las bases para la transformación estructural del campo. Para ello, en él se establecen como objetivos (i) contribuir con el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad, (ii) crear condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural, (iii) integrar las regiones, (iv) contribuir a erradicar la pobreza,

(v) promover la igualdad y (vi) asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía en aras de contribuir a la construcción de una paz estable y duradera. Para ello, dentro de las metas fijadas en el acuerdo, se estableció la obligación de disponer del ingreso al Fondo de Tierras de 3 millones de hectáreas para garantizar el acceso a tierra de quienes no tienen o tienen tierra insuficiente; así como la formalización de 7 millones de hectáreas a los titulares de derechos reales y/o poseedores de predios de propiedad privada.

El acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, suscrito por el Gobierno Nacional y las FARC-EP, tiene un valor jurídico especial. El Acuerdo Final es una política de Estado que, según el Acto Legislativo 02 de 2017, implica: (i) que los contenidos del Acuerdo Final de Paz relativos a normas de derecho internacional humanitario o de derechos humanos son obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo de validez de las normas; (ii) que las instituciones y autoridades del Estado deben cumplir de buena fe el Acuerdo Final de Paz y (iii) que las actuaciones de los órganos y autoridades del Estado, las normas y su interpretación, deben guardar integralidad y coherencia con los contenidos, compromisos, espíritu y principios del Acuerdo Final de Paz. Lo anterior, con el objetivo de lograr la satisfacción de los derechos humanos de víctimas del conflicto armado; brindar estabilidad jurídica al Acuerdo Final de Paz y lograr coherencia e integralidad entre lo acordado y la manera como se implementa para proteger el derecho a la paz.

De este modo, la actuación del Estado, que riña o desconozca los objetivos trazados por el Acuerdo Final de Paz, es violatoria del principio de buena fe por no preservar los contenidos compromisos y principios pactados. Por ello es obligación de las distintas ramas del poder público y el Estado en general *“llevar a cabo, como mandato constitucional, los mejores esfuerzos para cumplir con lo pactado, en el marco de los principios de integralidad y no regresividad”*, que implica entender que el Acuerdo Final de Paz es la hoja de ruta que deben seguir las autoridades estatales de manera prioritaria antes de implementar nuevos mecanismos que puedan desconocer las disposiciones y avances que se han desarrollado en el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz. Así entonces, es posible afirmar que el contenido del acuerdo, de una parte, es parámetro de interpretación y validez de las normas destinadas a su implementación y, de otra parte, debe evaluarse en el cumplimiento de políticas públicas que se relacionan con el cumplimiento del acuerdo final.

El Decreto Ley 902 de 2017, que fuere expedido en virtud de la habilitación legislativa extraordinaria y excepcional, específicamente diseñada para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final, en cabeza del Presidente de la República, en lo que se conoció como fast track, ha derivado en lo que se refiere a la modificación del proceso en relación a los procesos agrarios, en una norma que en la práctica retrasa e imposibilita la gestión de los procesos necesarios para el cumplimiento del acuerdo de paz. El Acuerdo de Paz, en su calidad de política de Estado, contempló una temporalidad de 12 años, de los cuales ya han transcurrido 9, para que ingresen al Fondo de Tierras un total de 3 millones de hectáreas que, deberían alcanzarse en 2028, de las cuales han ingresado de diversas fuentes a corte 17 de julio de 2025, un total de 634.798 hectáreas por concepto de 2705 predios, de las cuales 274 corresponden a 199.914 hectáreas que, provienen de procesos agrarios especiales y 1.665354,9 de hectáreas que fueron objeto de formalización masiva de la propiedad, por concepto de 30.328 predios que, aportarían a la meta de 7 millones de hectáreas³².

³² <https://www.minagricultura.gov.co/Paginas/2023/ContadorReformaAgraria.aspx>

Desde esa perspectiva, la existencia de una fase judicial en los procesos agrarios, sin que la jurisdicción agraria esté en funcionamiento, y sin un procedimiento especial, constituye una barrera para el cumplimiento del punto 1 del Acuerdo de Paz al dilatar los tiempos de la decisión definitiva en estos casos, lo que tiene como consecuencia, que el Gobierno Nacional no pueda disponer de la tierra baldía para alimentar la reforma rural integral a través de los procesos agrarios, lo que conlleva a que la autoridad de tierras no pueda dar cumplimiento a cabalidad del deber establecido en el Acuerdo Final de proveer de tierras a los beneficiarios y las beneficiarias de la reforma rural integral, incumpliendo así los fines del acuerdo, vulnerándose el derecho a la paz y la posibilidad de superar las causas del conflicto armado. Así se evidencia la vulneración de los artículos 22, y 64 Constitucionales y numeral 3 y 6 del artículo 17 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales de su cometido, en menoscabo al derecho a la paz.

7. CONCLUSIONES

En primer lugar, se valora que el acceso a la tierra del campesino como sujeto de especial protección tiene connotación de intersubjetividad al permitir el goce de sus derechos a la alimentación, al trabajo, a la vivienda y a la subsistencia que, tal como se ha venido trabajando en diferentes instrumentos internacionales, lleva implícita la connotación de derecho fundamental. En este orden, es de craso valor que se implementen los procesos agrarios de Clarificación de la Propiedad Rural, Deslinde de Tierras de la Nación, de Recuperación de Baldíos Indebidamente Ocupados y la Extinción del Derecho de Dominio, así como los demás instrumentos para la gestión de infracciones a la normatividad agraria, de manera célere en tanto se constituyen en medidas que permiten disminuir la inequitativa distribución de la tierra y actuar de manera efectiva frente a los predios baldíos los cuales tienen un régimen constitucional especial. Así entonces, la modificación del procedimiento administrativo agrario, producido por el Decreto Ley 902 de 2017, lejos de estructurar herramientas que permitieran la ejecución del acuerdo final de paz, constituye una traba al correcto ejercicio de la función pública y una desestructuración del régimen agrario al despojar a la administración de las competencias de administración de las tierras de la Nación, transformando el acto administrativo en una suerte de acto administrativo complejo con la participación de dos ramas del poder público, sin que a la fecha haya entrado en funcionamiento la jurisdicción agraria.

Lo anterior, impone cargas a la rama judicial, ya de por sí congestionada, al asignarle asuntos que: i) naturalmente no eran de su competencia, pues el control sobre los actos de la administración se da respecto de las decisiones, y no como parte de los procedimientos administrativos, ii) operando una reforma a la ley de administración de la justicia determinando asuntos judiciales asignando las competencias a jueces de la república, sin jurisdicción agraria especializada para el abordaje de estas temáticas y iii) generando demoras en el cumplimiento de los deberes del Estado Colombiano, bajo el ropaje del ánimo garantista y la innovación normativa, pero trayendo como consecuencia la violación de los derechos del campesinado como sujeto de especial protección constitucional, en especial a la tierra y al territorio, desconociendo las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 64, 238A Constitucionales, así como los numerales 3 y 6 del artículo 13 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales

Adicionalmente, se concluye que las normas demandadas trasgreden el derecho de acceso a la administración de justicia, ante el desconocimiento de los parámetros convencionales sobre la materia, por no existir condiciones que aseguren la adecuada defensa de los derechos y obligaciones, al interior de un marco jurídico, que permita entender las formas propias de cada juicio a través de los elementos otorgados por el sistema judicial actual al presentarse tan serias contradicciones en el marco jurídico demandado. Así mismo, no se encuentran garantías para el acceso a recursos judiciales sencillos, rápidos y efectivos ante juez o tribunal competente porque los mecanismos de acción y de excepción sobre los que se puede acudir a la jurisdicción resultan confusos en el cruce de competencias entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción contenciosa administrativa. Por lo tanto, las herramientas jurídicas existentes en el sistema actual no proporcionan la efectividad que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos exige de las autoridades judiciales de expedir respuestas a demandas y solicitudes ciudadanas en el contexto de la tutela judicial efectiva. Por estos motivos de una parte, se pretenderá la declaración de inexequibilidad condicionada a la existencia de la jurisdicción agraria de las disposiciones sobre la Fase Judicial del Procedimiento Único y, en ese sentido, el Procedimiento Único solo se compondría de la fase administrativa dentro de la cual se tomarían las decisiones de fondo mientras entra en funcionamiento la jurisdicción agraria y; de otra parte, se pretenderá la declaración de inexequibilidad total de otras disposiciones (las relacionadas con la Expropiación Judicial de Predios Rurales y las que integran la Acción de Nulidad Agraria y la Acción de Resolución de Controversias de Adjudicación a la Fase Administrativa) por ser abiertamente inconstitucionales por las razones anteriormente esgrimidas.

Es claro que el Estado, al estar enterado del problema en su sistema jurídico, incurre por omisión en la vulneración de derechos humanos reconocidos internacionalmente, como el de recibir decisiones en plazos razonables dentro de un contexto de un sistema agrario que requiere medidas inmediatas y que no se puede solucionar con herramientas ordinarias como la herramienta del conflicto de competencias (por tener todos los competentes facultades inconstitucionales y limitadas). La actividad jurisdiccional no podrá concluir con decisiones de fondo en torno a las pretensiones de las partes comparecientes a los procesos debido a que estas no estarán dotadas de seguridad jurídica por encontrarse, en cualquiera de los escenarios que existen en el sistema judicial actual, vicios que inicialmente son de nulidad porque las decisiones serán proferidas por una autoridad sin competencia. Así, la Fase Judicial somete al campesinado, y en general a la ciudadanía, a acudir a una administración de justicia nugatoria de sus pretensiones, despojando a la Nación del dominio que tiene sobre el territorio, impidiendo la administración de sus tierras rurales.

También se corrobora que el Acto Legislativo Nro. 02 de 2017 ordenó al Estado Colombiano, en sus diferentes ramas del poder público, realizar las acciones tendientes a cumplir con lo pactado en el Acuerdo Final suscrito por el Gobierno Nacional y las FARC-EP, y desde esa perspectiva, la fase judicial en los procesos agrarios, sin jurisdicción agraria en funcionamiento, se constituye en una barrera para el cumplimiento del punto 1 del Acuerdo de Paz al dilatar los tiempos de la decisión definitiva de las controversias agrarias con una fase judicial sin juez especializado, ni procedimiento célere erigido especialmente para asuntos agrarios. La situación genera como consecuencia que, las extensiones de tierra objeto de los procesos agrarios no ingresen de manera pronta al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral y se haga casi imposible el cumplimiento de la disposición de garantizar 3 millones de hectáreas para impulsar el acceso a tierras en favor de los sujetos de ordenamiento a título gratuito, así como la formalización de 7 millones de hectáreas en los plazos estipulados. En consecuencia, se solicitará

que se le permita a la autoridad agraria seguir decidiendo de fondo los procesos agrarios descritos en los Capítulos X y XI de la Ley 160 de 1994 y, en general, los asuntos agrarios del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017, a través del procedimiento administrativo especial agrario contenido en el Decreto Reglamentario 1071 de 2015, el Decreto 2363 de 2015 y; de forma subsidiaria y complementaria, la Ley 1437 de 2011, mientras la jurisdicción agraria no sea materializada.

8. TRÁMITE

El trámite que debe seguir esta demanda es el señalado en el Decreto 2067 de 1991 y las normas que la adicionen y complementen, así como las normas y actos administrativos que a la fecha se hayan proferido en relación con las demandas como la que se presenta.

9. PRETENSIONES

Solicitamos respetuosamente a la Honorable Corte que:

Primero: Declare la inconstitucionalidad condicionada, sujeta a la existencia y operatividad de la jurisdicción agraria, del siguiente apartado, en subraya y negrilla, del primer inciso del artículo 36 del Decreto Ley 902 de 2017 que dice:

*“ARTÍCULO 36. Formalización de predios privados. En desarrollo de las funciones establecidas por el artículo 103 de la Ley 1753 de 2015, sin perjuicio de las disposiciones sobre titulación de baldíos y bienes fiscales patrimoniales, la Agencia Nacional de Tierras declarará mediante acto administrativo motivado, previo cumplimiento de los requisitos legales, la titulación de la posesión y saneamiento de la falsa tradición en favor de quienes ejerzan posesión sobre inmuebles rurales de naturaleza privada, siempre y cuando en el marco del Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley no se presente oposición de quien alegue tener un derecho real sobre el predio correspondiente, o quien demuestre sumariamente tener derecho de otra naturaleza sobre el predio reclamado, **caso en el cual, la Agencia Nacional de Tierras formulará la solicitud de formalización ante el juez competente en los términos del presente decreto ley, solicitando como pretensión principal el reconocimiento del derecho de propiedad a favor de quien de conformidad con el informe técnico considere pertinente.***

Segundo: Declare la inconstitucionalidad condicionada, sujeta a la existencia y operatividad de la jurisdicción agraria, del artículo 47 del Decreto Ley 902 de 2017 que dice:

“ARTÍCULO 47. Legitimación para solicitar la formalización. En aquellos casos en que se presente oposición, de conformidad con lo establecido en el artículo 36 del presente decreto ley, en cualquiera de las circunstancias de competencia de la Agencia Nacional de Tierras o cuando resulte fallida la respectiva conciliación, la Agencia Nacional de Tierras formulará la solicitud de formalización ante el juez competente en los términos del presente decreto ley, solicitando como pretensión principal el reconocimiento del derecho de propiedad a favor de quien de conformidad con el informe técnico considere pertinente”.

Tercero: Declare la inconstitucionalidad condicionada, sujeta a la existencia y operatividad de la jurisdicción agraria, del artículo 56 del Decreto Ley 902 de 2017 que dice:

“ARTÍCULO 56. Acumulación procesal. Cuando se identifiquen predios dentro del Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley y se tenga noticia de la existencia de procesos administrativos o judiciales en curso sobre ellos, cuyo objeto sea resolver el derecho real de propiedad, la posesión, uso y/o goce sobre los predios rurales, incluidos los procesos ejecutivos con garantía hipotecaria o sobre los cuales recaigan medidas cautelares sobre el inmueble, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 1448 de 2011, o la norma que le modifique o sustituya, aquellos procesos serán acumulados al proceso único de ordenamiento social de la propiedad, de conformidad con las reglas establecidas en el artículo 165 de la Ley 1437 de 2011, o la norma que le modifique o sustituya, que resulten aplicables.

Con el fin de hacer efectiva esta acumulación procesal, cuando se trate de asuntos judiciales, la Agencia Nacional de Tierras identificará los procesos de que trata el inciso anterior y solicitará al juez competente en los términos del presente decreto para fase judicial del Procedimiento Único la respectiva acumulación, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44 En el caso de procedimientos administrativos, desde el momento en que los funcionarios sean informados por la Agencia Nacional de Tierras en cualquiera de las etapas del Procedimiento Único, perderán competencia sobre los trámites respectivos y procederán a remitírseles a dicha entidad en el término que esta señale.

La acumulación procesal está dirigida a obtener una decisión jurídica y material con criterios de integralidad, seguridad jurídica y unificación para el cierre y estabilidad de los fallos. Además, en el caso de predios vecinos o colindantes, la acumulación está dirigida a cumplir con los criterios de economía procesal y a procurar la eficiente ejecución del Plan de ordenamiento social de la propiedad rural”.

Cuarto: Declare la inconstitucionalidad condicionada, sujeta a la existencia y operatividad de la jurisdicción agraria, de los siguientes apartados, en subraya y negrilla, del artículo 57 del Decreto Ley 902 de 2017 que dice:

“ARTÍCULO 57. Suspensión de procesos administrativos y judiciales. Los procesos judiciales en curso, cuyas pretensiones **no estén encaminadas a resolver el derecho real de propiedad, la posesión, uso y/o goce sobre los predios rurales, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 1448 de 2011, pero que vinculen a dichos predios, se suspenderán **hasta que el juez competente en los términos del presente decreto ley no falle dentro del Procedimiento Único.****

En tal caso, la Agencia Nacional de Tierras oficiará la autoridad que se encuentre conociendo de del proceso respectivo, quien suspenderá su trámite hasta tanto sea resuelto en el marco del Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley.

Una vez definidos, la Agencia Nacional de Tierras **o el juez competente en los términos del presente decreto ley remitirá copia del acto administrativo **o fallo judicial** que resuelva lo**

pertinente a la autoridad de que trata el inciso anterior, quien reanudará el proceso suspendido en obediencia a lo resuelto dentro del Procedimiento Único y continuando con el desarrollo procesal correspondiente a su trámite”

Quinto: Declare la inconstitucionalidad condicionada, sujeta a la existencia y operatividad de la jurisdicción agraria, del numeral 10 del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017; y la inconstitucionalidad total de los numerales 6, 8 y 9 del Decreto Ley 902 de 2017. Los numerales demandados se presentan a continuación en subraya y negrilla:

ARTÍCULO 58. Asuntos a tratar a través del procedimiento único. A través del Procedimiento Único se adelantarán los siguientes asuntos: (...)

6. Expropiación judicial de predios rurales de que trata la Ley 160 de 1994.

(...)

8. Acción de resolución de controversias sobre la adjudicación de que trata el presente decreto ley.

9. Acción de nulidad agraria de que trata el presente decreto ley.

10. Los asuntos que fueren objeto de acumulación procesal conforme al artículo 56”.

Sexto: Declare la inconstitucionalidad condicionada, sujeta a la existencia y operatividad de la jurisdicción agraria, del numeral 2 del artículo 60 del Decreto Ley 902 de 2017; y la inconstitucionalidad total de los numerales 6, 8 y 9 contenidos en el literal C del numeral 1 del artículo 60 del Decreto Ley 902 de 2017 y los numerales 6 y 8 del numeral segundo del artículo 60 del Decreto Ley 902 de 2017. Los numerales demandados se presentan a continuación en subraya y negrilla:

“ARTÍCULO 60. Fases del Procedimiento Único en zonas focalizadas. El Procedimiento Único en el territorio focalizado contará con las siguientes fases:

1. *Fase administrativa compuesta por las siguientes etapas:*

(...)

*c. Para los asuntos contenidos en los numerales 3, 4, 5, **6, 7, 8 y 9** del artículo anterior, en donde se dará apertura y se abrirá periodo probatorio.*

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”.**

Séptimo: Declare la inconstitucionalidad condicionada, sujeta a la existencia y operatividad de la jurisdicción agraria, del inciso segundo, en subraya y negrilla, del artículo 61 del Decreto Ley 902 de 2017 que dice:

“ARTÍCULO 61. Procedimiento Único en zonas no focalizadas. Cuando se trate de zonas no focalizadas se mantienen las etapas mencionadas en el artículo anterior y se prescindirá de la etapa de exposición de resultados para todos los asuntos.

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”.

Octavo: Declare la inconstitucionalidad condicionada, sujeta a la existencia y operatividad de la jurisdicción agraria, del numeral 10 contenido en el primer inciso del artículo 70 del Decreto Ley 902 de 2017; y la inconstitucionalidad total de los numerales 6 y 8 contenidos en el primer inciso del artículo 70 del Decreto Ley 902 de 2017. Los numerales demandados se presentan a continuación en subraya y negrilla:

“ARTÍCULO 70. Apertura del trámite administrativo para los asuntos de formalización y administración de derechos. Para los asuntos contenidos en los numerales 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 10 del artículo 58 del presente decreto ley, el acto administrativo de apertura del trámite administrativo indicará las partes que al momento de expedir el acto ya fueron identificadas, la naturaleza del asunto, la identificación del predio, el contenido del informe técnico jurídico y la orden a la Oficina de Instrumentos Públicos para que registre el acto de apertura en el correspondiente folio de matrícula. (...)”

Noveno: Declare la inconstitucionalidad condicionada, sujeta a la existencia y operatividad de la jurisdicción agraria, del numeral 10 contenido en el primer inciso del artículo 71 del Decreto Ley 902 de 2017; y la inconstitucionalidad total de los numerales 6 y 8 contenidos en el primer inciso del artículo 71 del Decreto Ley 902 de 2017. Los numerales demandados se presentan a continuación en subraya y negrilla:

“ARTÍCULO 71. DECRETO DE PRUEBAS. Para los asuntos contenidos en los numerales 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 10 del artículo 58 del presente decreto ley, vencido el término del traslado del acto administrativo de apertura, la Agencia Nacional de Tierras decretará las pruebas solicitadas por las partes o de oficio que considere pertinentes, útiles y conducentes. El acto administrativo será notificado por estado y comunicado a las partes vía electrónica o mensaje de texto, y será susceptible del recurso de reposición de acuerdo con lo indicado en la Ley 1437 de 2011. (...)”

Décimo: Declare la inconstitucionalidad condicionada, sujeta a la existencia y operatividad de la jurisdicción agraria, de los siguientes apartados, en subraya y negrilla, del primer inciso del artículo 74 del Decreto Ley 902 de 2017 que dice:

“ARTÍCULO 74. Decisiones y Cierre del trámite administrativo para los asuntos sin oposición. Con relación a los asuntos indicados en el numeral 3 del artículo 58 del presente decreto ley en los que no se presentaron oposiciones a lo largo de todo el proceso, mediante

acto administrativo fundamentado en el informe técnico jurídico definitivo y demás pruebas recaudadas, se tomará la decisión de fondo que corresponda según el asunto conocido. (...)”

Décimo Primero: Declare la inconstitucionalidad condicionada, sujeta a la existencia y operatividad de la jurisdicción agraria, del artículo 75 del Decreto Ley 902 de 2017; y la inconstitucionalidad total del numeral 8 contenido en el artículo 75 del Decreto Ley 902 de 2017. Lo demandado se presenta a continuación en subraya y negrilla:

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.

Décimo Segundo: Declare la inconstitucionalidad condicionada, sujeta a la existencia y operatividad de la jurisdicción agraria, del inciso tercero del artículo 76 del Decreto Ley 902 de 2017 que se presenta a continuación en subraya y negrilla:

ARTÍCULO 76. Recursos y control judicial. Los actos administrativos de los artículos 73 y 74 serán susceptibles de recurso de reposición y en subsidio apelación en los términos previstos en la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo dispuesto en el Decreto 2363 de 2015. Frente a estos actos opera el control judicial ante la jurisdicción agraria mediante la acción de nulidad agraria de la que trata el artículo 39 del presente decreto ley.

No habrá lugar a la acción de control de nulidad de que trata la Ley 1437 de 2011.

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

Décimo Tercero: Declare la inconstitucionalidad condicionada, sujeta a la existencia y operatividad de la jurisdicción agraria, del artículo 79 del Decreto Ley 902 de 2017 que se presenta a continuación en subraya y negrilla:

“ARTÍCULO 79. Normas aplicables a la etapa judicial. Mientras se expide un procedimiento judicial especial de conocimiento de las autoridades judiciales a las que se refiere el artículo anterior, se aplicarán las normas de la Ley 1564 de 2012 relativas al proceso verbal sumario, o la norma que le modifique o sustituya, en su defecto, aquellas normas que regulen casos análogos, y a falta de éstas con los principios constitucionales y los generales de derecho procesal.”

Décimo Cuarto: Declare la inconstitucionalidad condicionada, sujeta a la existencia y operatividad de la jurisdicción agraria, del artículo 80 del Decreto Ley 902 de 2017 que se presenta a continuación en subraya y negrilla:

“ARTÍCULO 80. Valor probatorio judicial del informe técnico jurídico y demás documentos recaudados. Se presume que la Información contenida en el Informe Técnico Jurídico que acompaña la demanda, así como los anexos de esta, es veraz y suficiente para resolver por parte del tallador mediante sentencia, sin perjuicio de la posibilidad de presentar otras pruebas de conformidad con el derecho al debido proceso.

Si la parte interesada quiere controvertir el contenido del informe técnico jurídico, podrá solicitar al juez competente en los términos del presente decreto la práctica de pruebas de conformidad con la Constitución Política y la normatividad legal aplicable.

En caso de que el juez considere que la información aducida no es suficiente, deberá motivada y razonadamente señalar las condiciones por las cuales dicha información no se considera prueba suficiente, caso en el cual podrá decretar pruebas de oficio.”

En cumplimiento de lo dispuesto por el inciso 1 del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, la presente demanda se presenta por escrito y en duplicado.

10. ANEXOS.

1. Cedula de ciudadanía de Juan Felipe Harman Ortiz
2. Decreto No. 0151 del 08 de febrero de 2024 de nombramiento en el empleo Director General de Agencia, Código E3, Grado 05, de la Agencia Nacional de Tierras - ANT.
3. Acta de nombramiento No. 05 del 08 de febrero de 2024 en el empleo Director General de Agencia, Código E3, Grado 05, de la Agencia Nacional de Tierras - ANT.

11. NOTIFICACIONES

Las notificaciones se recibirán en los correos institucionales: direcciondegestionjuridicadetierras@ant.gov.co; juridica.ant@ant.gov.co;

Atentamente,


JUAN FELIPE HARMAN ORTIZ
Director General de la Agencia Nacional de Tierras
C.C. 1.121.845.374