



Honorables Magistradas y Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA
Magistrada ponente: **NATALIA ÁNGEL CABO**
Palacio de Justicia, Calle 12 N.º 7-65, Bogotá D.C.
secretaria3@corteconstitucional.gov.co
La Ciudad

Demandantes: GUILLERMO FORERO ÁLVAREZ Y JULIÁN ANDRÉS PIMIENTO ECHEVERRI

Referencia: Expedientes Acumulados **D-15438** y **D-15461**. Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo tercero y el numeral sexto (parcial) del artículo 61 de la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023 “por la cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022- 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”.

Asunto: Intervención ciudadana según Decreto 2067 de 1991 art. 7, inc. 2º.

Los suscritos ciudadanos **JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARÍN**, director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá y **JENNER ALONSO TOBAR TORRES**, profesor investigador de la Universidad Libre de Bogotá y miembro del Observatorio; presentamos la siguiente intervención ciudadana en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución Política de Colombia de 1991. Actuamos de conformidad con lo establecido en el art. 242 numeral 1 de la CP. y el art. 7 Decreto 2067 de 1991; dentro del término establecido en el Auto del 5 de septiembre de 2023 y a la fijación en lista que hizo la Secretaría General de la Corte Constitucional.

I. Normas legales demandadas y argumentos de los demandantes

El demandante acusa de inconstitucional esta norma (se subraya el aparte demandado):

LEY 2294 DE 2023

(Mayo 19)

“POR EL CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022- 2026 “COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 61. MECANISMOS PARA FACILITAR Y DINAMIZAR LOS PROCESOS DE COMPRA DE TIERRAS POR OFERTA VOLUNTARIA. En el marco del procedimiento de compra por oferta voluntaria de tierras, que se destinarán al fondo de tierras a cargo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), podrán adelantarse las siguientes medidas:

1. Saneamiento para la compra de tierras. En los eventos en que la ANT, en el marco de sus funciones, adquiera inmuebles por negociación directa, operará a su favor el saneamiento sobre la existencia de limitaciones, gravámenes, afectaciones o medidas cautelares que impidan el uso, goce y disposición



plena del predio, incluso las que surjan con posterioridad al proceso de adquisición. Lo anterior, sin perjuicio de las acciones indemnizatorias que procedan según la ley. En caso de ser necesario, con cargo al precio de compra del inmueble, se asumirán las obligaciones causadas, tales como servicios públicos, obligaciones tributarias del orden nacional y territorial, valorización y otras que recaigan sobre los inmuebles objeto de compra.

El saneamiento previsto en el inciso anterior no operará en perjuicio de la presunción de bien baldío prevista en la Ley 160 de 1994. Así mismo, no operará cuando i) se presente despojo por el conflicto armado, en términos de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos ley 4633, 4634 y 4635 de 2011; ii) existan medidas o limitaciones asociadas a procesos de restitución de tierras, conforme lo prescrito por la Ley 1448 de 2011; iii) existan medidas de protección de conformidad con lo previsto en la Ley 387 de 1997; y iv) se estén adelantando procesos de clarificación de la propiedad, extinción del dominio por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994.

Sobre las tierras que pretenda adquirir la ANT se debe acreditar propiedad privada de conformidad con lo previsto en el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, se debe cumplir con las normas ambientales y agrarias, y deben estar en posesión de sus propietarios o del administrador del Frisco.

2. Compra directa de tierras al FRISCO. La ANT podrá adquirir de manera directa:

a. Inmuebles rurales no sociales con medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio, bajo la figura de enajenación temprana, o cualquier otro mecanismo que establezca la Ley. En los eventos en los que se hubiera constituido reserva técnica, o se hubiere pagado el valor de venta y siempre que sea declarada la extinción de dominio, estos serán reintegrados en su totalidad al Fondo de Tierras.

b. Inmuebles rurales propiedad de personas jurídicas incursas en procesos de liquidación y con medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio, bajo el mecanismo de enajenación temprana, de conformidad con lo establecido en el artículo 93 de la Ley 1708 de 2014.

Los predios deberán ser adquiridos por el precio base de venta definido en el avalúo comercial vigente al momento de la venta. El producto de la venta de estos bienes estará destinado a cancelar las deudas a cargo de la sociedad, respetando el proceso de liquidación, sus etapas y las prelación legales.

c. Inmuebles rurales propiedad de personas jurídicas incursas en procesos de liquidación y sobre las que se declare la extinción de dominio, conforme lo establecido en el inciso segundo del artículo 105 de la Ley 1708 de 2014.

Los predios deberán ser adquiridos por el precio base de venta definido en el avalúo comercial vigente al momento de la venta. El producto de la venta de estos bienes estará destinado a cancelar las deudas a cargo de la sociedad, respetando el proceso de liquidación, sus etapas y las prelación legales.

3. Compra directa de tierras al Fondo de Reparación de Víctimas. La ANT podrá adquirir de manera directa los inmuebles rurales del Fondo para la Reparación de las Víctimas susceptibles de comercialización, de que trata el artículo 54 de la Ley 975 de 2005, los cuales serán adquiridos por el monto fijado mediante avalúo comercial vigente.

Cuando se trate de inmuebles rurales vinculados a acciones de extinción del derecho de dominio en curso, la ANT los podrá adquirir tempranamente por el precio base de venta definido en el avalúo comercial vigente al momento de la venta. Para ello se aplicará el mecanismo de adquisición temprana establecido a continuación:



a. La Unidad Administrativa para la Reparación Integral de las Víctimas, en su condición de administradora del Fondo para la Reparación de las Víctimas, podrá aplicar su reglamento interno para la enajenación de inmuebles rurales vinculados a acciones de extinción de dominio, siempre y cuando el comprador sea la ANT.

b. Una vez el inmueble sea vendido a la ANT, el administrador del Fondo para la Reparación de las Víctimas deberá informar a la autoridad judicial que conoce del proceso de extinción de dominio.

c. Con los dineros producto de la venta, el administrador del Fondo para la Reparación de las Víctimas constituirá una reserva técnica del treinta por ciento (30%), destinada a cumplir las órdenes judiciales de devolución que recaigan sobre los inmuebles objeto de venta.

4. Transferencia directa por parte de otras entidades públicas. La ANT podrá adquirir de manera directa bienes inmuebles rurales de propiedad de las entidades públicas que cumplan con las condiciones para la implementación de programas de dotación de tierras.

Las entidades de derecho público podrán realizar la transferencia a título gratuito. En estos casos, la transferencia puede condicionar que la ANT comprometa la inversión de recursos. Estos recursos se destinarán a la compra de inmuebles para nuevas adjudicaciones, la adecuación de los bienes transferidos o su saneamiento.

5. Identificación, priorización y compra de predios para la Reforma Rural Integral. Con el propósito de identificar predios idóneos para la reforma rural integral, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), con el apoyo de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), adelantará análisis prediales a través de la consulta de información pública, plataformas institucionales, capas geográficas, uso de las tecnologías de la información y demás métodos indirectos. El análisis identificará los predios con áreas superiores a dos (2) Unidades Agrícolas Familiares (UAF), calculadas por la metodología de Zonas Relativamente Homogéneas. Los predios que cumplan con las condiciones anteriormente referidas constituirán la base para definir núcleos territoriales para su intervención prioritaria.

El MADR remitirá la información de los núcleos territoriales priorizados a la Agencia Nacional de Tierras (ANT), con el propósito de que esta entidad proceda a la identificación de predios idóneos para la Reforma Rural Integral, y posterior aplicación del procedimiento de compra por oferta voluntaria.

En aquellos casos en los que los propietarios no procedan a la venta, la ANT adelantará el análisis de la explotación económica del predio, requiriendo a su propietario por una única vez, para que proceda a la enajenación de aquellas áreas que no se encuentren bajo aprovechamiento económico y que excedan la extensión de la UAF.

Cuando el propietario no acceda a la enajenación, la ANT aplicará los procedimientos agrarios a los que haya lugar.

De manera simultánea, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) priorizará la actualización catastral en las zonas definidas por el MADR, a partir de la metodología que el Instituto defina para tal fin. En las áreas restantes de los municipios, el IGAC adelantará la actualización catastral de manera progresiva. Los gestores catastrales deberán aplicar e incorporar dicha modificación en sus respectivas bases catastrales.

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



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

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

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

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

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

PARÁGRAFO PRIMERO. En los mecanismos de compra previstos en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo, la ANT tendrá la primera opción de compra.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Los literales a y b del numeral 2 del presente artículo constituyen supuestos adicionales a las reglas aplicables para la enajenación temprana, previstos en la legislación vigente.

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

PARÁGRAFO CUARTO. El cumplimiento de lo dispuesto en este artículo estará sujeto al Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo del correspondiente sector y a las disponibilidades presupuestales.”

Para los accionantes la norma demandada desconoce el principio de progresividad y prohibición de regresividad en relación con el derecho al debido proceso, contenido en el artículo 29 de la Constitución, en tanto se elimina la fase judicial que previo a la vigencia de la norma tenían los procedimientos allí regulados.



II. Consideraciones del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre

A. Problema Jurídico a resolver y tesis del Observatorio.

Teniendo en cuenta los argumentos presentados, este Observatorio plantea como problema jurídico a la Corte responder si ¿el numeral sexto y el párrafo tercero del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 desconocen el principio de progresividad y prohibición de regresividad en relación con el derecho al debido proceso, contenido en el artículo 29 de la Constitución?

La tesis que se sostendrá este Observatorio es que las normas demandadas no vulneran el principio de progresividad y prohibición de regresividad en relación con el derecho al debido proceso y por lo tanto la Corte Constitucional debe declararlas **EXEQUIBLES**.

B. El principio de progresividad y la prohibición de regresividad en la jurisprudencia constitucional con relación a los derechos fundamentales.

El principio de progresividad ha sido ampliamente desarrollado por la Corte Constitucional, principalmente en el marco de la protección de los derechos económicos, sociales y culturales -DESC-. Así, este principio ha sido definido como:

“(…) la obligación del Estado de garantizar los derechos sociales, y en general todos los derechos constitucionales en su faceta prestacional, aumentando de manera gradual y constante su cobertura. Asimismo, supone una prohibición de regresividad o retroceso de cualquier índole a menos de que a través de un juicio estricto de proporcionalidad, se demuestre que la medida regresiva resulta imprescindible para cumplir con un fin constitucionalmente imperioso. En este sentido, se ha destacado que el alcance del principio de progresividad se reduce, así entendido, al imperativo de aumentar el ámbito de protección de los derechos sociales, por lo que no puede servir de base para relevar al Estado de la obligación de adoptar medidas inmediatas para la protección del derecho, evitar que se impongan discriminaciones injustificadas para su goce efectivo, ni tampoco, como se explicará más adelante, negar el carácter interdependiente e indivisible de los derechos.”¹

En este contexto, la prohibición de no regresividad, “(…) se desprende de forma inmediata del mandato de progresividad y, de manera más amplia, del principio de interdicción de arbitrariedad, propio del Estado de Derecho: si un Estado se compromete en el orden internacional y constitucional a ampliar gradualmente la eficacia de los contenidos

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-753 de 2013.



prestacionales de los derechos constitucionales, resulta arbitrario que decida retroceder en ese esfuerzo de manera deliberada.”²

En relación con la aplicabilidad de los mandatos de progresividad y no regresividad a derechos diferentes a los DESC, la Corte Constitucional ha indicado que tratándose de derechos fundamentales, estos implican obligaciones de carácter positivas y negativas para el Estado, y en tal sentido, todos los derechos fundamentales tiene facetas prestacionales sobre las cuales el legislador está sujeto a los principios de no discriminación y progresividad y no regresividad³ (Sentencia C- 372 de 2011).

La Corte ha señalado que: “el principio de progresividad y no regresión conlleva (i) la obligación del Estado ampliar la realización de todos los derechos fundamentales y (ii) la proscripción de reducir los niveles de satisfacción actuales”⁴. Adicionalmente, profundizando en la relación entre los principios de progresividad y no regresión y los derechos fundamentales, la Corte Constitucional ha estipulado “que la interdicción de regresividad recae también sobre la configuración de los recursos judiciales destinados a la protección de facetas prestacionales de los derechos, pues la efectividad de estos mecanismos redundan directamente en el ámbito de protección y rango de eficacia de los derechos”⁵

De esta forma, en fallos de tutela la Corte ha reconocido la necesidad de efectuar ejercicios de ponderación para efectos de establecer el nivel constitucionalmente aceptable de protección a la faceta prestacional de un derecho fundamental:

“al ponderar esa faceta prestacional, el juez debe realizar una interpretación de la Constitución de manera sistemática y armónica, la cual debe atender a las características propias del Estado Social de Derecho. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha señalado que las autoridades tienen el deber de «esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance». Asimismo, ha reconocido que «primariamente, el Congreso tiene la tarea de adoptar las medidas legislativas necesarias para construir un orden político, económico y social justo»

95. En tales términos, la finalidad que persigue la aplicación de la ponderación a la faceta prestacional de los derechos fundamentales es determinar cuál debe ser el nivel razonable de satisfacción del derecho, el cual corresponde al contenido razonable atribuible al mismo. Este puede coincidir, o no, con i) el nivel de satisfacción pretendido, ii) el nivel de satisfacción provisto por el obligado, o, de ser el caso, iii) un nivel de satisfacción distinto. La conclusión a la que se llega dependerá de las circunstancias del caso concreto.”⁶

² Corte Constitucional. Sentencia C- 486 de 2016.

³ Corte Constitucional. Sentencia C- 372 de 2011

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C- 372 de 2011

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C- 488 de 2016.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia T- 461 de 2018.



De la jurisprudencia expuesta se puede exponer como conclusión preliminar que:

- Aunque en su génesis los principios de progresividad y no regresividad se enmarcaron como garantías de los DESC, se ha reconocido que todos los derechos fundamentales también gozan de una faceta prestacional la cual está sujeta a la garantía de progresividad y no regresividad.
- Para determinar el grado constitucionalmente aceptable de la faceta prestacional de un derecho fundamental, se debe efectuar un ejercicio de ponderación donde se estudien las circunstancias específicas de cada caso concreto.

C. La faceta prestacional del derecho al debido proceso

Debe recordarse que, respecto a lo que identifica el ámbito prestacional de un derecho, la Corte ha dispuesto:

“El término prestacional de un derecho está dado por su capacidad para exigir de los poderes públicos y en ocasiones de los particulares, una actividad de hacer o dar. Si la prestación contenida en el derecho constitucional se identifica con el fin o valor de la igualdad perseguido por el derecho, aquella constituye un “derecho constitucional prestacional”; mientras que, si el objetivo primordial del derecho es la simple abstención de los poderes públicos, los derechos correspondientes carecen de contenido prestacional.”⁷

De esta forma, para resolver el problema jurídico que la demanda de constitucionalidad presenta, es pertinente cuestionarse ¿cuál es la faceta prestacional del derecho al debido proceso? La respuesta será: todas aquellas garantías que requieran para su ejercicio y satisfacción un accionar positivo del Estado. Así, por ejemplo, la Corte ha expresado que garantizar el adecuado servicio de defensoría pública hace parte de la faceta prestacional del derecho al debido proceso y del derecho a la defensa⁸.

En este sentido, debe recordarse que el debido proceso es un pilar fundamental del Estado Social de Derecho, bajo el cual debe garantizarse como mínimos:

“(i) la definición de los elementos básicos que estructuran cualquier relación jurídica, señalando tanto los supuestos relevantes para reconocer una conducta como jurídicamente significativa, como los efectos (consecuencias o sanciones) que se siguen de su incumplimiento,

⁷ Corte Constitucional. Sentencia T- 571 de 1992

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C- 745 de 2015.



- (ii) la identificación de la autoridad que es el tercero imparcial competente para adoptar las decisiones relativas a los desacuerdos que surjan en la relación jurídica,
- (iii) la existencia de medios jurídicos (acciones o recursos) que se puedan emplear en los casos en los que quienes hacen parte de una determinada relación jurídica estiman necesario la intervención de un tercero (la autoridad competente) para resolver las posibles diferencias que se originan en dicha relación jurídica,
- (iv) el conocimiento por parte de todos los interesados, tanto de los elementos que estructuran la relación jurídica que se establece y sus efectos concretos, como de los remedios jurídicos de los que gozan las partes para proteger sus intereses, y, finalmente,
- (v) el efectivo ejercicio de las herramientas jurídicas con las que el interesado puede adelantar su defensa ante las autoridades o terceros”⁹.

De esta forma, para garantizar estos contenidos mínimos del derecho al debido proceso, al Estado le corresponde cumplir con una serie de deberes indispensables para el debido ejercicio del derecho, tales como:

- Crear mecanismos procesales idóneos (procesos y procedimientos) que garanticen el núcleo esencial de los derechos de defensa y contradicción de los intervinientes.
- Generar estructuras procesales que permitan controvertir de forma efectiva las decisiones adoptadas por las autoridades públicas.
- Diseñar arquitecturas institucionales que garanticen la independencia de las autoridades públicas que administran justicia, así como el efectivo acceso por parte de los ciudadanos.
- Garantizar mecanismos que permitan controvertir y controlar en sede judicial las decisiones de las autoridades públicas pertenecientes a las otras ramas del poder público.

Por ende, toda actividad legislativa, de política pública y/o presupuestal que el Estado deba realizar para garantizar los componentes mínimos del debido proceso, puede considerarse un componente prestacional de este derecho, y en consecuencia estará sujeto a los principios de progresividad y no regresividad.

D. Las normas demandadas no vulneran los principios de progresividad y no regresividad respecto de la faceta prestacional del derecho fundamental al debido proceso.

Con base en lo anteriormente expuesto, para este Observatorio es necesario resaltar que el análisis que se haga respecto de la posible vulneración de los principios de progresividad y no regresividad en el caso concreto, deben recaer sobre los componentes prestacionales del derecho al debido proceso involucrados en las normas demandadas, pues es únicamente sobre

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-496 de 2015.



estas facetas prestacionales que los mencionados principios operan considerando el carácter de derecho fundamental del debido proceso.

De esta forma, al verificar los argumentos de los demandantes respecto del cargo admitido por el despacho de la magistrada ponente, se identifica que el reparo central recae en la “regresividad” que para los demandantes conlleva abandonar el procedimiento judicial establecido en la normatividad anterior y en su lugar, reemplazarlo, por el procedimiento administrativo que consagra las normas bajo demanda.

Para este Observatorio tal argumento no encuentra fundamento constitucional desde la jurisprudencia que la Corte ha establecido respecto a los principios de progresividad y no regresividad en los derechos fundamentales. El cargo es improcedente porque los demandantes no desarrollan en concreto cómo el procedimiento administrativo que la norma demandada establece, es desde la faceta prestacional del debido proceso, un retroceso o desmonte respecto a la normatividad anterior.

Esto es especialmente importante en este caso, pues en una situación análoga donde la Corte analizó si eliminar una causal de nulidad en el proceso civil era una violación a la no regresividad, se estableció que:

“En el presente caso se censura el desconocimiento del mandato de progresividad y no regresión en cuanto a un derecho fundamental, el debido proceso y, en particular, el derecho al juez natural, por lo que para determinar la aptitud del cargo, es necesario identificar si el reproche concierne el contenido prestacional del mismo. Tal sería el caso, por ejemplo, en lo que tiene que ver con la puesta a disposición de recursos y estructuras jurisdiccionales para hacer efectivo el derecho fundamental de acceso a la justicia. Este no es el presente caso ya que, el cargo formulado por el accionante no se refiere a las acciones o prestaciones que debe emprender u ofrecer el Estado para hacer efectivo el derecho, sino al régimen jurídico de las nulidades por falta de jurisdicción y de competencia, lo que no hace parte del contenido prestacional del derecho fundamental. En este sentido, se trata de un cargo inepto que no permite realizar un juicio material de constitucionalidad.”¹⁰

Ahora bien, al analizar sustancialmente si el contenido de las normas demandadas resulta regresivo en la faceta prestacional del derecho al debido proceso, el Observatorio también considera que la respuesta es negativa. Debe tenerse en cuenta que para establecer si una medida es o no regresiva, la Corte ha señalado que:

“Desde el punto de vista metodológico la Corte ha señalado que para definir si una medida implica un retroceso es necesario emprender “un cotejo entre la norma de la disposición demandada y la norma que se afectaría con dicho cambio normativo”^{41F[42]}. Para tal efecto “[d]ebe verificarse (...) que ambas normas guarden una suerte de identidad entre sí, o en otras palabras, que ambas regulen un mismo

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C- 537 de 2016.



supuesto de hecho y una misma consecuencia jurídica”42F[43]. A fin de establecer dicha identidad corresponde realizar “una comparación entre los elementos normativos de la disposición posterior (demandada) con los elementos normativos de la disposición anterior (conducta regulada, circunstancias normativas, destinatarios, beneficiarios, titulares, sujetos obligados, y demás elementos que puedan ser relevantes según el caso)”43F[44]. Bajo esa perspectiva “el escrutinio constitucional comprende ‘una comparación con los estándares de protección anteriores, es decir, el juicio de constitucionalidad de estas medidas incluye también un examen de evolución cronológica de las garantías asociadas al derecho correspondiente’ (...)”

Como se indicó, la existencia del retroceso constituye una condición necesaria para activar la presunción de inconstitucionalidad. Este examen requiere una doble precaución en la elección de los estándares de protección objeto de comparación. De una parte, el contraste entre la situación pasada y la nueva no puede concentrarse, únicamente, en la medida particular cuestionada cuando, como suele ocurrir, ella se inscribe en un sistema más amplio de medidas o instrumentos para el desarrollo de una política. A su vez, de otra parte, el examen no puede imponer un cotejo entre todas las variantes de la política de la que hace parte la medida específica a tal punto que sea aniquilada su autonomía prescriptiva. Bajo esa perspectiva es necesario establecer, según la política pública de la que se trate, cuáles son las categorías o instituciones susceptibles de ser comparadas. Precisamente en esa dirección, al fijar las exigencias argumentativas propias de un cargo de esta naturaleza, la Corte ha señalado que “[n]o basta, a juicio de la Corte, que se enuncien las diferencias entre disposiciones aisladas cuyo significado jurídico depende de su relación con las otras normas del cuerpo normativo del que hacen parte”. Ha señalado entonces que el contraste que debe realizarse frente a un cargo de esta naturaleza exige establecer si la relación entre los dos regímenes es de complementariedad y o de regresividad.

La jurisprudencia, según se dijo, ha referido tres hipótesis indicativas de un retroceso: el recorte del ámbito sustantivo de protección del derecho, el aumento sustancial de los requisitos exigidos para acceder al mismo y la disminución o desvío sensible de los recursos públicos destinados a su satisfacción. Cabe insistir que, como lo muestra la jurisprudencia constitucional, la existencia de un retroceso no conduce, inevitablemente, a la declaratoria de inconstitucionalidad.

(...)

La primera etapa del juicio por prohibición de retroceso exige, en suma, el cotejo de dos situaciones normativas, la antigua y la nueva, con el objeto de establecer si el grado de protección ha sido reducido. Constituyen manifestaciones de ese retroceso, según lo evidencia la práctica de este tribunal, las medidas que afectan negativamente el objeto de protección del derecho, que reducen el grupo de titulares o que afectan los medios económicos o institucionales -presupuestales o judiciales- para hacerlos efectivos.



La constatación de un retroceso deja a la disposición enfrentada a una muralla conformada por dos exigencias. La primera, prohíbe afectar el contenido mínimo intangible del derecho correspondiente. La segunda, ordena -bajo la condición de que dicho contenido se encuentre inmune- que el retroceso se encuentre debidamente justificado.”¹¹ (Se subraya).

Aplicando el test de regresividad diseñado en la jurisprudencia constitucional, se encuentra que:

- A. El procedimiento judicial previsto en el Decreto Ley 902 de 2017 para los asuntos relacionados con clarificación de la propiedad, el deslinde y la extinción del dominio agraria tiene una identidad formal con las normas demandadas en su objeto de regulación, en tanto la norma demandada elimina el proceso judicial y lo sustituye por un procedimiento administrativo.
- B. A priori, esta modificación legislativa podría considerarse como un recorte del ámbito sustantivo de protección del derecho al debido proceso, pues el proceso judicial ofrece a la ciudadanía someter sus controversias con el Estado a un juez natural e imparcial.
- C. Sin embargo, al analizar en contexto la norma demandada se observa que la garantía de acceso a la justicia como componente del debido proceso no desaparece de la estructura institucional en tanto la decisión administrativa está sujeta a control judicial a través de la acción de nulidad agraria, tal como lo establece la misma norma demandada.
- D. Teniendo en cuenta que “la protección al debido proceso tiene como núcleo esencial la de hacer valer ante los jueces los derechos e intereses de las personas, mediante la defensa contradictoria, y de obtener en fin, una respuesta fundada en derecho”¹², se concluye que la norma demandada en su estado actual no afecta el contenido mínimo del derecho al debido proceso en su faceta prestacional, pues tanto en el Decreto Ley 902 de 2017 como en la norma demandada se plantean estructuras jurisdiccionales para hacer efectivo este derecho fundamental.
- E. A ello debe agregarse que el debido proceso es un derecho que también se aplica a todas las actuaciones administrativas y en tal sentido, el procedimiento administrativo que la norma demandada crea para la clarificación de la propiedad, el deslinde y la extinción del dominio agraria no esta exento de tal garantía, y nada en la norma demandada permite argumentar peligro alguno en este sentido.
- F. Se concluye entonces que, en las normas demandadas, si bien existe un cambio en la estructura jurisdiccional de control judicial, no existe ningun retroceso que vulnere la faceta prestacional del derecho fundamental al debido proceso.
- G. Asi mismo, se pertinente señalar que entre las principales metas del Plan Nacional de Desarrollo se encuentra la de: “Entrega masiva de tierras: Con la entrega de 2,9 millones de hectáreas, Colombia avanzará en la restitución y titulación de la tierra

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C- 271 de 2021.

¹² Corte Constitucional. Sentencia T-416 de 1998.



como instrumentos esenciales para alcanzar la paz y potencializar la producción agrícola nacional.”¹³

Esto muestra que, aún si la modificación legislativa bajo análisis se considerara como un retroceso, dicha medida se encuentra justificada por el Gobierno Nacional en atención a las metas que se propuso dentro de su plan de gobierno. Por todo lo anterior se concluye que:

- Teniendo en cuenta que el cargo analizado es por la posible vulneración de los principios de progresividad y no regresividad del derecho al debido proceso, es indispensable que el análisis recaiga exclusivamente sobre la faceta prestacional de este derecho sobre la cual se pueden predicar los mencionados principios.
- El cargo desarrollado en las demandas no especifica cómo el procedimiento administrativo que la norma demandada establece, es desde la faceta prestacional del debido proceso, un retroceso o desmonte respecto a la normatividad anterior.
- Si bien las normas demandadas planetan un cambio en la estructura jurisdiccional dentro de los procesos relacionados con clarificación de la propiedad, el deslinde y la extinción del dominio agraria, dicho cambio no constituye una regresión en los estándares mínimos de protección de la faceta prestacional del debido proceso, pues la norma vigente garantiza el acceso a un recurso judicial efectivo para controvertir las decisiones administrativas en el marco de estos procedimientos. Así mismo, tales procedimientos continúan sujetos a la garantía del debido proceso administrativo.
- En todo caso, la medida legislativa adoptada en las normas demandadas se enmarca y justifica dentro de las metas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo.

III. Petición

El Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre le solicita a la Honorable Corte Constitucional:

- Que declare **EXEQUIBLE** el párrafo tercero y el numeral sexto (parcial) del artículo 61 de la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023 “por la cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022- 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”, por el cargo vulneración de principio de progresividad y prohibición de regresividad en relación con el derecho al debido proceso.

¹³ Departamento Nacional de Planeación. “PRINCIPALES METAS DEL PND 2023-2026”. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-02-23-METAS.pdf>



**UNIVERSIDAD
LIBRE**

Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

De las(os) señoras(es) Magistradas(os), atentamente,

KENNETH BURBANO VILLAMARIN

Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Facultad de Derecho de la Universidad Libre

jkbv@hotmail.com

-

jorgek.burbanov@unilibre.edu.co

-

observaciudadanoderecho@unilibre.edu.co

C.C. 79.356.668 - Calle 8 No. 5-80, segundo Piso, Bogotá D.C. - Cel. 3153465150

JENNER ALONSO TOBAR TORRES

Docente miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Facultad de Derecho Universidad Libre.

Jenner.tobar@unilibre.edu.co