



MINISTERIO DE JUSTICIA Y
DEL DERECHO



MINISTERIO DEL INTERIOR

Bogotá D.C., 31 de agosto de 2022

Señores,
DAVID RICARDO RACERO MAYORCA
Presidente
Cámara de Representantes.

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario
Cámara de Representantes.
Ciudad

Asunto: Radicación del Proyecto de Acto Legislativo No. _____
de 2022 “Por el cual se reforma la Constitución Política de
Colombia y se establece la Jurisdicción Agraria y Rural”

Respetados funcionarios:

En nuestra condición de congresistas, radicamos ante Cámara
de Representantes el Proyecto de Acto Legislativo de la
referencia, que tiene por objeto reformar la Constitución Política
de Colombia, y se establece la Jurisdicción Agraria y Rural.



**MINISTERIO DE JUSTICIA Y
DEL DERECHO**



MINISTERIO DEL INTERIOR

Conforme a lo anterior, ponemos el presente Acto Legislativo a consideración de la Cámara de Representantes, para que se dé inicio al trámite correspondiente, según las reglas contenidas en la Constitución y en la Ley. Para el efecto, se adjunta original y dos (2) copias del documento.

Cordialmente,

NÉSTOR IVÁN OSUNA PATIÑO
Ministro de Justicia y del Derecho

ALFONSO PRADA GIL
Ministro de Interior

ISABEL CRISTINA ZULETA LOPEZ
Senadora de la República



PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. _____ DE 2022
“POR EL CUAL SE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA Y SE
ESTABLECE LA JURISDICCIÓN AGRARIA Y RURAL”

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. El inciso primero del artículo 116 de la Constitución quedará así:

Artículo 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, Corte Agraria y Rural, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la fiscalía general de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.

Artículo 2. Adiciónese al Título VIII de la Constitución (De la Rama Judicial) el Capítulo IV-A, “*De la jurisdicción agraria y rural*”, en los siguientes términos:

“CAPÍTULO IV-A. DE LA JURISDICCIÓN AGRARIA Y RURAL

Artículo 245A. La Corte Agraria y Rural es el máximo tribunal de la jurisdicción agraria y rural, cuya estructura y funcionamiento será definido en la ley. Se compondrá de un número impar de magistrados, quienes para ser elegidos requerirán los requisitos y calidades para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, y haber ejercido la profesión en actividades relacionadas con el régimen agrario y rural. En lo demás, se regirán por los términos, condiciones y requisitos previstos en los artículos 231, 232 y 233 de la Constitución.

Los Magistrados de la Corte Agraria y Rural están sujetos al mismo régimen y estatuto personal, disciplinario, fiscal y penal que regula a los magistrados de una alta Corporación.



Parágrafo transitorio. Por una sola vez, los Magistrados de la Corte Agraria y Rural serán elegidos por la Corte Constitucional, en los términos y condiciones anteriormente indicados.

Artículo 245B. Son funciones de la Corte Agraria y Rural:

1. Desempeñar las funciones de Tribunal Supremo y órgano de cierre de la Jurisdicción Agraria y Rural, conforme a las reglas que señale la ley.

2. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales que se profieran por las autoridades judiciales de la jurisdicción agraria y rural.

3. Dirimir los conflictos de competencias en la jurisdicción agraria y rural, que no correspondan a otra autoridad judicial.

4. Preparar y presentar proyectos de ley y de actos reformativos de la Constitución, en relación con los asuntos de su competencia.

5. Ejercer las demás funciones que determine la ley.

6. Darse su propio reglamento.

Artículo 3. El artículo 238 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 238. La jurisdicción de lo contencioso administrativo y la jurisdicción agraria y rural podrán suspender provisionalmente, en los asuntos que sean de su competencia, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.

Artículo 4. La Jurisdicción Agraria y Rural entrará a funcionar en un término no superior a dos (2) años siguientes a la promulgación de este acto legislativo. Su implementación será progresiva y, mientras entra en funcionamiento en todo el territorio nacional, se podrá adoptar un régimen de transición en los términos y condiciones que defina la ley.



**MINISTERIO DE JUSTICIA Y
DEL DERECHO**



MINISTERIO DEL INTERIOR

Artículo 5. El Congreso de la República tramitará y expedirá en la siguiente legislatura la ley por medio de la cual se establezca la conformación y funcionamiento de la jurisdicción, el procedimiento especial agrario y rural.

Artículo 6. El presente acto legislativo entrará en vigencia en la fecha de su promulgación de las y los congresistas.

Cordialmente,

NESTOR IVAN OSUNA PATIÑO
Ministro de Justicia y del Derecho

ALFONSO PRADA GIL
Ministro del Interior

ISABEL CRISTINA ZULETA LOPEZ
Senadora de la República



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. EVOLUCIÓN DE LA JUSTICIA AGRARIA EN NUESTRO ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

De manera preliminar es importante tener en cuenta que la historia del campo en Colombia *“ha girado sustancialmente en torno de la propiedad de la tierra, es decir, respecto de los derechos que surgen de los diferentes modos en que los ciudadanos se vinculan con ella”*, marcada en muchos casos por fenómenos de concentración y sistemas de apropiación o distribución de origen colonial¹. Sin embargo, las bases normativas de la protección al campesino y su relación con la tierra solo se introdujeron en el constitucionalismo durante la primera mitad del siglo XX, en especial con la reforma del año 1936 que reconoció la función social de la propiedad.

En el caso colombiano, la evolución normativa para dar respuesta a los conflictos agrarios por vía judicial (jueces civiles, de tierras, del trabajo) puede reseñarse en varios momentos de los cuales se destacan los siguientes²:

- Ley 200 de 1936, “sobre régimen de tierras”. En el marco de la reforma constitucional de ese año se estableció el derecho agrario independiente del derecho civil, para lo cual se estipuló la creación de jueces de tierras (dentro de la jurisdicción ordinaria, cabe aclarar³).

¹ Para una revisión panorámica, ver Corte Constitucional, Sentencias C-644 de 2012 y T-488 de 2014.

² Juan Carlos Betancur, “Jurisdicción Agraria. Contenida en el acuerdo sobre Reforma Rural Integral de La Mesa de Conversaciones de la Habana Viabilidad jurídica y ámbito de competencias”. Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Presidencia de la República de Colombia. 2016.

³ “ARTICULO. 21.- Los Jueces de Tierras fallarán sobre lo que resulte de la inspección ocular y demás elementos de convicción producidos por las partes o allegados de oficio al informativo, y según la persuasión racional. Aplicarán el derecho teniendo en cuenta que el objeto de esta jurisdicción especial es que la ley sustantiva se interprete con el criterio de que no deben protegerse el enriquecimiento sin causa, el abuso del derecho y el fraude a la ley”.

“ARTICULO. 25.- Créanse los Jueces de Tierras, encargados de conocer privativamente en primera instancia de las demandas que se promueven en ejercicio de las acciones que consagra esta Ley. Parágrafo. Los Tribunales Superiores de Distrito Judicial conocerán por apelación de todos los asuntos de que conocen en primera



- Ley 4^o de 1943, “sobre seguridad rural y otras disposiciones”. Eliminó los jueces de tierras y dio competencia de los procesos que estos conocían a los jueces civiles del circuito⁴.
- Decreto extraordinario 291 de 1957, “por el cual se dictan normas procedimentales sobre problemas relativos a predios rurales”. Se trasladó la competencia sobre los asuntos agrarios de los jueces civiles del circuito a los jueces laborales, salvo Las controversias sobre propiedad y posesión de predios rurales⁵.
- Ley 135 de 1961, “sobre reforma social agraria”. Pretendió establecer una reforma integral a la estructura social agraria.
- Decreto 1819 de 1964. En él se retornó la competencia para dirimir conflictos agrarios a los jueces civiles del circuito⁶.
- Ley 4 de 1973. Reforma a la Ley 200 de 1936. Mantiene la competencia de los jueces civiles⁷.
- Ley 30 de 1987. Concede facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para reformar la justicia y, entre otras, crear una jurisdicción agraria⁸.

instancia los Jueces de Tierras, según el presente artículo. Las apelaciones se concederán en el efecto suspensivo cuando se trate de sentencias en diligencias de lanzamiento; en los demás casos, según las reglas generales del Código Judicial.

⁴ “ARTÍCULO 31. A partir del 1^o. de mayo de 1943, suprimense los Jueces de Tierras, y adscribense sus funciones a los respectivos jueces de circuito, quienes conocerán adoptando el criterio y la tramitación señalados por la ley 200 de 1936”.

⁵ “ARTÍCULO 22. Los Jueces del Trabajo serán competentes para conocer de los negocios a que se refiere el artículo 1o. de este Decreto, mediante el procedimiento indicado en el Capítulo XIV del Código Procesal del Trabajo, sujetándose en materia de avalúos a las reglas del presente Decreto. Las controversias sobre propiedad y posesión de predios rurales continuarán siendo de competencia de los Jueces Civiles”.

⁶ “ARTÍCULO 16. La justicia civil conocerá de los asuntos adscritos a la del Trabajo por el Decreto extraordinario 291 de 1957, que se promuevan con posterioridad a la vigencia de este Decreto, cuando no se originen en un contrato de trabajo”.

⁷ “ARTÍCULO 117. En los juicios de expropiación, las acciones posesorias, los juicios reivindicatorios, de restitución de la tenencia, de lanzamiento por ocupación de hecho, de lanzamiento por violación de las obligaciones contractuales, de reconocimiento y pago de mejoras, de prescripción agraria, de pertenencia, que sean de conocimiento de los jueces civiles, el Ministerio Público a través de los Procuradores Agrarios, velará especialmente porque se cumplan estrictamente los términos previstos en las leyes. El incumplimiento de los términos legales por parte de los jueces, será causal de mala conducta”.

⁸ ARTÍCULO 1^o Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de dos (2) años, contados a partir de la promulgación de la presente ley para: (...) D. Crear y organizar las jurisdicciones de familia y agraria”.



- Decreto Ley 2303 de 1989, que en ejercicio de las facultades otorgadas por la Ley 30 de 1987 creó y organizó la jurisdicción agraria en Colombia⁹.
- Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia. Estableció que los juzgados agrarios harían parte de la jurisdicción ordinaria¹⁰. Sin embargo, suspendió su funcionamiento hasta tanto entraran a operar en todo el territorio nacional¹¹.
- Ley 1285 de 2009, que modificó la Ley Estatutaria de Administración de Justicia. Eliminó la referencia a los jueces agrarios¹².

⁹ “ARTICULO 1o. CREACION DE LA JURISDICCION AGRARIA. Créase la jurisdicción agraria, la cual tendrá a su cargo el conocimiento y decisión de los conflictos que se originen en las relaciones de naturaleza agraria, especialmente los que deriven de la propiedad, posesión y mera tenencia de predios agrarios, de las actividades agrarias de producción y de las conexas de transformación y enajenación de los productos, en cuanto no constituyan estos dos últimos actos mercantiles, ni tales relaciones emanen de un contrato de trabajo.

Serán así mismo, de su conocimiento y decisión las controversias que suscite la aplicación de las disposiciones que regulen la conservación, mejoramiento y adecuada utilización de los recursos naturales renovables de índole agraria y la preservación del ambiente rural.

En general, conocerá esta jurisdicción especial de los conflictos que surjan con aplicación de disposiciones de índole agraria, aunque estén contenidas en ordenamientos legales distintos de los agrarios.

PARAGRAFO. Se exceptúan de lo previsto en este Decreto los asuntos que conforme a las disposiciones vigentes corresponden a la jurisdicción de lo contencioso administrativo”.

¹⁰ “ARTICULO 22. REGIMEN. Los Juzgados Civiles, Penales, Agrarios, de Familia, Laborales y de Ejecución de Penas que de conformidad con las necesidades de la administración de justicia determine la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para el cumplimiento de las funciones que provea la ley procesal en cada circuito o municipio, integran la jurisdicción ordinaria. Sus características, denominación y número son establecidos por esa misma Corporación, de conformidad con lo establecido en la presente Ley. Cuando el número de asuntos así lo justifique, los Juzgados podrán ser promiscuos para el conocimiento de procesos civiles, penales, laborales, agrarios o de familia”.

¹¹ ARTICULO 202. Los Juzgados Agrarios que funcionen actualmente, suspenderán sus labores tres (3) meses después de la vigencia de la presente ley, hasta cuando entren a operar la totalidad de los Juzgados Agrarios creados por el artículo 9 del decreto 2303 de 1989. En su defecto, la jurisdicción agraria será ejercida, en primera y única instancia, por los Juzgados Civiles del Circuito correspondiente.

Los despachos judiciales agrarios mencionados, con todo su personal y sus recursos físicos, serán redistribuidos por el Consejo Superior de la Judicatura, conservando su categoría de Juzgado del Circuito, con efectos legales a partir del día siguiente a la suspensión de labores de que se habla en el inciso anterior.

PARAGRAFO: El Consejo Superior de la Judicatura, dentro de los dos años siguientes a la vigencia de la presente ley, dispondrá todo lo necesario para que la jurisdicción agraria, creada por el decreto 2303 de 1989, entre a operar en su totalidad con el funcionamiento de todas las Salas Agrarias y Juzgados del Circulo Judicial Agrario allí consagrados”.

¹² “ARTÍCULO 22. Régimen de los juzgados. Los Juzgados Civiles, Penales, de Familia, Laborales, de Ejecución de Penas, y de Pequeñas Causas que de conformidad con las necesidades de la administración de justicia determine la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, para el cumplimiento de las funciones que prevea la ley procesal en cada circuito o municipio, integran la Jurisdicción Ordinaria. Sus características, denominación y número serán los establecidos por dichas Corporaciones”.



- Ley 1564 de 2012, “por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”. En esta ley se derogó el Decreto Ley 2303 de 1989, que había creado y organizado la jurisdicción agraria en Colombia, aunque contiene algunas referencias a los procesos agrarios¹³.

Debe aclararse que este breve recuento normativo refleja únicamente la respuesta en términos jurisdiccionales, sin examinar los avances y retrocesos sustantivos. Es decir, no evalúa la evolución sustantiva en materia de protección a los campesinos, evaluación deseable en la medida en que un adecuado nivel de protección requiere, tanto de un buen diseño jurisdiccional como la existencia de normas sustantivas y procesales especiales.

Como puede notarse, la implementación de una “jurisdicción agraria” totalmente independiente de la jurisdicción ordinaria, nunca ha sido una empresa fácil. A menudo la “solución” por la que optó el legislador fue dejar en manos de los jueces civiles (o laborales), en ocasiones en virtud de la competencia residual¹⁴, la resolución de las controversias surgidas, lo cual ha dificultado el desarrollo de una dogmática propia en asuntos agrarios, como la unificación de jurisprudencia y también la adopción de reglas procesales bajo pautas especiales.

Sin embargo, teniendo en cuenta la importancia constitucional de los asuntos rurales y agrarios, así como la necesidad de implementar el Acuerdo

¹³ “ARTÍCULO 281. PARÁGRAFO 2°. En los procesos agrarios, los jueces aplicarán la ley sustancial teniendo en cuenta que el objeto de este tipo de procesos es conseguir la plena realización de la justicia en el campo en consonancia de los fines y principios generales del derecho agrario, especialmente el relativo a la protección del más débil en las relaciones de tenencia de tierra y producción agraria.

En los procesos agrarios, cuando una de las partes goce del amparo de pobreza, el juez de primera o de única instancia podrá, en su beneficio, decidir sobre lo controvertido o probado aunque la demanda sea defectuosa, siempre que esté relacionado con el objeto del litigio. Por consiguiente, está facultado para reconocer u ordenar el pago de derechos e indemnizaciones extra o ultrapetita, siempre que los hechos que los originan y sustenten estén debidamente controvertidos y probados.

En la interpretación de las disposiciones jurídicas, el juez tendrá en cuenta que el derecho agrario tiene por finalidad tutelar los derechos de los campesinos, de los resguardos o parcialidades indígenas y de los miembros e integrantes de comunidades civiles indígenas.

¹⁴ Por ejemplo, actualmente el Código General del Proceso establece la competencia residual de la especialidad civil de la jurisdicción ordinaria para conocer de los procesos agrarios. Arts. 17, 18 y 20, numeral 1°.



Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, resulta imperioso adoptar las reformas normativas con el fin de crear una verdadera “jurisdicción agraria” que logre resolver conflictividades alrededor de la propiedad, ocupación, posesión, tenencia y uso de la tierra y los territorios, así como los procesos agrarios en fase judicial con fines de recuperación de las tierras necesarias para la reforma agraria. Esa nueva jurisdicción debe estar al margen de las reglas propias que se han fijado dentro de la especialidad civil de la jurisdicción ordinaria, donde tradicionalmente se ha inscrito la resolución de dichas controversias.

Cuando el Código Civil fue expedido en 1887, apenas una pequeña porción del territorio cercano a las ciudades y las vías tenía propiedad con títulos registrados. El resto era tierra baldía que desde 1922 la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia confirmó como propiedad de la Nación, no susceptible de posesión ni pertenencia, sino de mera ocupación por colonos que la trabajaran y que solo saldría del dominio de la Nación mediante un acto expreso de adjudicación.

El régimen de baldíos por tanto fue el derecho concedido al campesinado para que ocupara el territorio con su trabajo familiar para expandir la frontera agraria a cambio de la promesa del Estado de reconocer esa ocupación como propiedad titulada¹⁵.

Por su parte, la reforma constitucional de 1936, al incluir la denominada “*función social de la propiedad*”, impulsó al propietario a lograr una propiedad dinámica dirigida a su productividad. El Acto Legislativo 01 de 1936 en su artículo 11 señalaba: “*El Estado puede intervenir por medio de leyes en la explotación de industrias o empresas, públicas o privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho*”.

La obligación social que los propietarios deben cumplir en virtud de la función social de la propiedad es explotar económicamente la tierra so pena de aplicarse la extinción de dominio sobre el inmueble inexplorado. En la reforma del 1936 se cambió la concepción del Estado “gendarme” propia

¹⁵ La reforma rural para la paz. Alejandro Reyes Posada.



de la Constitución de 1886 por la del Estado como entidad capaz de obligar al ciudadano al cumplimiento de sus deberes sociales.

Así, la reforma constitucional estableció la definición de la propiedad por su función social. Entre los efectos más notorios de esta nueva norma se encuentra el derecho del Estado para realizar expropiaciones de terrenos bajo el principio de la utilidad pública, especialmente en los extensos territorios ociosos de los terratenientes, destacándose la expedición de la Ley 200 de 1936.

Con anterioridad a la vigencia de la Ley 200 de 1936 los funcionarios competentes para conocer y tramitar el lanzamiento por ocupación de hecho de predios rurales o urbanos eran los alcaldes e inspectores de Policía de los municipios donde se encontrara ubicado el inmueble. Con la Ley 200 de 1936 se creó la figura de los jueces de tierras, con la finalidad de que conocieran en primera instancia de las demandas que se promovieran en ejercicio de las acciones judiciales que consagró la ley, en especial las posesorias, la prescripción agraria y el lanzamiento por ocupación de hecho previstas para solucionar los conflictos relacionados con la tenencia de la tierra; o lograr, como poseedores materiales o prescribientes, los títulos de propiedad. La institución de los Juzgados de Tierras antecede a los jueces agrarios que serían instituidos 53 años más tarde.

La Ley 4 de 1943 suprimió los jueces de tierras y adscribe sus funciones a los respectivos jueces del Circuito con el argumento de que no se justificaba su existencia por el escaso volumen de trabajo, pues conocían únicamente de dos acciones: lanzamiento por ocupación de hecho y posesorias.

La Ley 100 de 1944 reguló la celebración de los contratos de aparcería, arrendamiento y similares. Determinó que los meros tenedores no podrían establecer cultivos permanentes a menos que se pactaran expresamente con el dueño de la tierra; limitó el ejercicio de la acción de lanzamiento por ocupación de hecho frente a quienes ejercieran una posesión agraria; y amplió de 10 a 15 años el plazo de in explotación de las tierras requerido para decretar la extinción del dominio.

El Decreto 291 de 1957 sustrajo del conocimiento de la justicia civil y les asignó a los jueces del trabajo la competencia para dirimir las controversias



entre propietarios o arrendadores de tierras y campesinos arrendatarios, aparceros, colonos y similares. Se exceptuaron las que versaran sobre la propiedad y posesión de predios rurales, así como la relacionada con los juicios de lanzamiento de predios rústicos y la acción del arrendatario para que el arrendador le reciba el predio rural. Se consagró la audiencia de conciliación como mecanismo para dirimir las diferencias y lograr arreglos amigables entre las partes, aunque aquella diligencia debía surtirse previamente ante un funcionario administrativo del trabajo. La competencia de los jueces laborales sobre los asuntos y controversias antes mencionados fue devuelta, posteriormente, a la justicia civil, mediante el Decreto 1819 de 1964.

La Ley 4 de 1973 facultó al presidente de la República para crear e integrar en el término de un año una Sala Agraria en el Consejo de Estado. Esas atribuciones extraordinarias no fueron empleadas por el Gobierno¹⁶.

La Ley 30 de 1988 creó una Sección de Asuntos Agrarios en la Sala de lo Contencioso Administrativo de dicho tribunal, que estaría integrada por cuatro Consejeros y abrió dos plazas de magistrados adicionales en los tribunales seccionales de lo Contencioso Administrativo. Todos estos funcionarios en su conjunto tendrían básicamente el conocimiento y la facultad de decidir las acciones contencioso administrativas que se intentaran contra los actos administrativos expedidos por el Ministerio de Agricultura y los establecimientos públicos del sector agropecuario que le estuvieran adscritos, salvo los de naturaleza laboral, así como de los procesos de expropiación de fundos rurales que para fines de reforma agraria ordenara adelantar el entonces Instituto Colombiano de la Reforma Agraria – INCORA. Esa organización judicial no llegó a materializarse.

El Decreto Ley 2303 de 1989 creó y organizó por primera vez en Colombia la Jurisdicción Agraria. Dicha norma delimitó su campo de acción al disponer que la jurisdicción agraria colombiana sería ejercida de manera permanente por los jueces agrarios (juez unipersonal), las Salas Agrarias de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial (juez colegiado) y la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia.

¹⁶ Mojica, J. La utópica jurisdicción agraria en Colombia. (2021). Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/la-utópica-jurisdicción-agraria-en-colombia/>



El profesor Manuel Ramos Bermúdez en su documento “*Justicia agraria: La experiencia colombiana*” incluyó las Actas de la comisión redactora del Decreto Ley 2303 de 1989, cuyos argumentos se encuentran vigentes¹⁷. Los principales debates, pronunciamientos, criterios, orientaciones y resultados de las veinte reuniones formales celebradas por la subcomisión desde el 21 de septiembre de 1988 hasta el 7 de septiembre de 1989, cuando se presentó el proyecto de decreto, pueden resumirse de la siguiente manera:

- La simplificación del trámite de los procesos judiciales de carácter agrario.
- Se consideró a la jurisdicción agraria como una condición fundamental para la implantación de la Justicia en el campo, especialmente en el marco de las relaciones de tenencia de la tierra, con criterios de tutela a la parte más débil de esa relación, el campesino, puesto en situación de inferioridad por sus precarias condiciones económicas, sociales y culturales.
- El establecimiento de tal jurisdicción es una condición básica para el desarrollo del Derecho Agrario y la afirmación de su autonomía, especialmente en relación con el Derecho Civil.
- La creación de Salas de Justicia y Juzgados especializados para remediar cierta clase de conflictos, como los típicamente agrarios, estaba fundada en la creencia de que la especialización conduce a una mayor eficiencia en la solución de los litigios.
- Se requería que jueces y magistrados especializados, conocedores de esta disciplina jurídica, conscientes de sus fines e imbuidos de sus propósitos de justicia social, juzgaran las controversias agrarias de acuerdo con esos objetivos y los criterios propios de aquella, de manera que se elaborara una jurisprudencia auténticamente agraria.
- La organización de la estructura jurisdiccional agraria debía ser flexible de tal modo que permitiera modificar, ampliar o restringir el área de la jurisdicción, según lo aconsejen las circunstancias.
- La integración podría comprender: Salas Agrarias en los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, donde se justificara que, según los datos arrojados por la investigación estadística, conocieran de los negocios agrarios en segunda instancia. En cuanto a los jueces agrarios, su

¹⁷ Manuel Ramos Bermúdez. *Justicia agraria: La experiencia colombiana*. 2004



competencia desde el factor territorial sería determinada en la misma forma. Donde no se justificara la creación de unas y otros, conocerían de los asuntos agrarios los jueces civiles del Circuito y las Salas Civiles de los Tribunales.

- El campo de aplicación del Derecho Agrario estaría relacionado con dos grandes apartados: a) la tenencia y uso de la tierra; b) la actividad agraria de producción primaria, lo mismo que las conexas de transformación y mercadeo de los productos agropecuarios y la actividad agraria de conservación de los recursos naturales renovables. Quedarían excluidas las controversias de naturaleza laboral, aunque surgieren con motivo de una actividad agraria, lo mismo que las que se originaren en actos y hechos administrativos.
- Debía ser prevalente el sistema de la oralidad y, sin desmedro del principio de igualdad de las partes, debía tener el juez, en ciertos casos, una función tuitiva que le permitiera producir fallos *extra* y *ultra petita*. Todo ello en beneficio de la parte más débil del conflicto (campesinos de escasos recursos, pequeños arrendatarios y aparceros, entre otros).
- El proceso debía estar antecedido de una etapa de conciliación.
- En Colombia el Derecho Agrario formula las normas y el Derecho Civil suministra los criterios de su aplicación. Debía capacitarse al juez agrario para que fallara con base en los principios generales del Derecho Agrario y la finalidad primordial de la jurisdicción: implantar la Justicia en el campo, de manera que los problemas y las relaciones que atañen a la producción, al cambio y la distribución de la riqueza agraria estuvieran regidos por patrones de equidad.
- Los problemas fundamentales que enfrentaba la organización e institucionalización de la Justicia agraria podían catalogarse así: a) Los órganos jurisdiccionales; b) La competencia. El conceder una adecuada o inadecuada competencia podía llevar al éxito o al fracaso a la jurisdicción agraria; c) El proceso agrario; d) Los principios generales que inspirarían todo el sistema procesal.
- No era conveniente, desde el punto de vista de la técnica jurídica, hablar de “crear la jurisdicción agraria” porque la jurisdicción ya existe. Lo que hacía era conformar una jurisdicción especializada en el poder judicial.
- Las fuentes en el Derecho Agrario son muy importantes. Parecía que no había claridad en ese asunto, no solo en el campo procesal, sino



en el sustantivo. El Derecho Agrario comienza a contaminarse de una gran cantidad de normas y principios que le niegan autenticidad.

- La capacitación de los jueces era fundamental.
- El problema del recurso de casación era muy serio y podría afectar hondamente al Derecho Agrario ya que la especialización puede lograrse en la primera y la segunda instancia, pero no en la instancia de la casación. Existían limitaciones de tipo constitucional para la abolición de la casación.
- Del análisis estadístico que se realizó en todos los tribunales de la Justicia ordinaria en el país, previo a la formalización de la jurisdicción agraria, se estableció que el traspaso de competencias de las Salas Civiles de los Tribunales Superiores a las Salas Agrarias de dichos tribunales y a los Juzgados Agrarios, implicaría reducirles a las referidas salas un *quantum* de competencia representado en estos porcentajes: entre el 40% y el 45% de los asuntos, por pertenecer a la recién creada jurisdicción de familia; el 8% de los negocios, por corresponder a la proyectada jurisdicción agraria.

La Ley 1448 de 2011 creó la 'Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas' – URT, encargada principalmente de (i) organizar y mantener un registro de todos los predios presuntamente despojados o abandonados, (ii) recibir las solicitudes de restitución, (iii) someter los casos ante los jueces de restitución responsables de conocer y decidir los procesos de única instancia y de manera definitiva, y (iv) representar a las víctimas en sus reclamaciones cuando voluntariamente accedan a ello.

Asimismo, creó los Juzgados de Restitución de Tierras que conservan la competencia hasta tanto se garantice la restitución material del bien despojado, esto es, el goce efectivo del derecho restituido.

Desde el año 2011 comenzaron sus funciones 40 jueces y 15 magistrados especializados. Según datos de la URT, hasta abril de 2016 los magistrados y jueces especializados en restitución de tierras habían proferido 7.240



sentencias de ruta individual¹⁸, pero según el sistema de Rama Judicial se han proferido 7.855 y 629 adiciones¹⁹.

2. EL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA

El Acuerdo para la Paz firmado con las FARC-EP en el 2016 tiene un enfoque integral que busca atender a las circunstancias que han permitido la permanencia del conflicto armado en Colombia. En ese sentido, el acuerdo sobre desarrollo rural integral, además de incluir medidas para garantizar bienes y servicios para los habitantes de las zonas rurales, prevé la creación de una jurisdicción agraria.

El propósito de crear una jurisdicción agraria va de la mano con la idea que subyace al Acuerdo para la Paz de la necesidad de fortalecer la presencia institucional del Estado en todo el territorio de Colombia, en particular en las zonas rurales²⁰. Asimismo, también recae sobre la necesidad de ofrecer alternativas institucionales y en el marco de la legalidad para resolver la conflictividad que surja del uso, tenencia, propiedad y las relaciones agrarias, que de no canalizarse podrían escalar y resultar en distintas formas de violencia.

En esa lógica, la intención de crear una jurisdicción agraria debe entenderse e implementarse como parte de un grupo de medidas que buscan mejorar las condiciones de los habitantes de las zonas rurales, a través del acceso a bienes y servicios ofrecidos y garantizados por el Estado mediante instituciones consolidadas y con suficiente presencia territorial.

En concreto, el Acuerdo dispone:

“(…) Además, pondrá en marcha con igual propósito, una nueva jurisdicción agraria que tenga una adecuada cobertura y capacidad

¹⁸ Recuperado de: <https://www.datos.gov.co/Agricultura-y-Desarrollo-Rural/ConsolidadoSentenciasRutaIndividualURT/xm93-q47q/data>, consultado el 11 de agosto de 2022.

¹⁹ Recuperado de: <https://restitucionierras.ramajudicial.gov.co/RestitucionTierras/Views/Old/sentencias.aspx>, , consultado el 11 de agosto de 2022.

²⁰ Bermúdez, A. (ed) Los debates de la Habana: una mirada desde adentro. (2018) IFIT



en el territorio, con énfasis en las zonas priorizadas, y con mecanismos que garanticen un acceso a la justicia que sea ágil y oportuno para la población rural en situación de pobreza, con asesoría legal y formación especial para las mujeres sobre sus derechos y el acceso a la justicia y con medidas específicas para superar las barreras que dificultan el reconocimiento y protección de los derechos de las mujeres sobre la tierra. Se promoverá la participación de las mujeres y sus organizaciones en los diferentes espacios que se creen para la conciliación y resolución de conflictos sobre uso y tenencia de la tierra." (Punto 1.1.8., pág. 18)

El compromiso previsto en el Acuerdo para la Paz se suma a las iniciativas propuestas el siglo pasado para atender a la conflictividad particular que surge en las zonas rurales. En ese sentido, además de referirse a la creación de jueces especializados, enfatiza en el deber de que el acceso a la justicia sea efectivo y, además, en la necesidad de incorporar medidas con enfoque de género que den cuenta de que las mujeres en la ruralidad han enfrentado barreras particulares para el ejercicio de sus derechos, donde se incluyen el acceso a la justicia y a la propiedad.

Mediante Acto Legislativo 02 de 2017 se incorporó un artículo transitorio a la Constitución Política, que dispone:

“En desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado el día 24 de noviembre de 2016, que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales.

Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo



acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final" (se resalta).

La Corte Constitucional mediante sentencia C-630 de 2017 declaró exequible el Acto Legislativo 02 de 2017 y consideró al respecto:

“(vi) En razón a la calidad con la que actúa el Presidente de la República y lo que representa, como asunto de interés nacional, la finalización del conflicto armado interno y el logro de la paz, es que esta Corporación ha sostenido que el Acuerdo de Paz corresponde, en principio, a una *política pública de Gobierno*. Se entiende así, porque el texto final incorpora el conjunto de principios, estructuras y roles institucionales liderados por el Gobierno, que constituyen a la vez la base de la gestión estatal de lo que se considera necesario para materializar el derecho-deber a la paz. Dicha política fue adoptada constitucionalmente como política de Estado mediante el Acto Legislativo 02 de 2017, razón por la que, en cuanto tal, resulta vinculante para todas las instituciones y autoridades públicas, puesto que representa el compromiso de los órganos de representación democrática, Presidente y Congreso de la República, en torno a lo que resulta deseable para que los miembros de la sociedad colombiana puedan convivir pacíficamente a mediano y largo plazo, en el respeto de los derechos humanos y el reconocimiento de la paz como valor de primer orden dentro del modelo de organización política adoptado por la Constitución del 91.

(...)

(xv) Ahora bien, el Acto Legislativo 02 de 2017 no tiene el propósito de incorporar automáticamente el Acuerdo Final suscrito el 24 de noviembre de 2016 al ordenamiento jurídico interno, ni tampoco al bloque de constitucionalidad, sin perjuicio de las disposiciones de DIH y de derechos humanos que inspiran parte de los contenidos del Acuerdo, las cuales derivan su fuerza vinculante directamente de los tratados y convenios internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario suscritos por Colombia y ratificados por el Congreso de la República, que las contienen. En ese sentido, a la luz de las disposiciones del Acto Legislativo 02 de 2017, el Acuerdo Final requiere, de una parte, su implementación normativa por los órganos competentes y de conformidad con los procedimientos



previstos en la Constitución para el efecto, y de la otra, la adopción de diversas decisiones o medidas por parte de las autoridades públicas orientadas a garantizar su desarrollo y ejecución. (subrayo)

Entonces, el Acuerdo para la Paz es una política de Estado que debe cumplirse por parte de todos sus órganos, entre ellos desde luego el Congreso de la República.

3. JUSTIFICACIÓN

3.1. Acceso a la justicia en zonas rurales

En términos institucionales, las zonas rurales están en una situación desigual respecto a las urbanas. En concreto, respecto al acceso al sistema judicial, la tasa nacional es de once jueces por cien mil habitantes, mientras que en los municipios PDET (programas de desarrollo con enfoque territorial)²¹ es de seis²².

Respecto a la oferta actual que tiene una relación más directa con conflictos sobre la tierra rural, a saber, los jueces y magistrados de restitución de tierras, las cifras no son mejores para los municipios PDET. El 78,2% de estos los municipios PDET y el 95,8% de los municipios PDET no cuentan con jueces itinerantes del circuito especializados en tierras. Lo anterior, pese a la particular afectación del conflicto sobre tales territorios.

En relación con otro tipo de oferta para la resolución de conflictos, el 81,2% de los municipios PDET no cuenta con Centros de Conciliación²³ y el 72,4% no cuenta con Casas de Justicia o Centros de Convivencia Ciudadana²⁴.

²¹ Los PDET son una medida prevista en el Acuerdo de Paz para lograr la transformación estructural de la ruralidad. Se previó que su implementación estaría focalizada en 16 regiones, formadas por 170 municipios en los cuales confluyen altos niveles de pobreza, mayores afectaciones por el conflicto, debilidad institucional y presencia de economías ilegales. El listado de los municipios está previsto en el Decreto ley 893 de 2017.

²² Elaboración propia a partir del Derecho de Petición Ministerio de Justicia y del Derecho. Radicado No. MJD-OFI20-0005752-VPJ-2000. 21 de febrero de 2020.

²³ Elaboración propia a partir del Derecho de Petición Ministerio de Justicia y del Derecho. Radicado No. MJD-OFI20-0005752-VPJ-2000. 21 de febrero de 2020.

²⁴ Elaboración propia a partir del Derecho de Petición Ministerio de Justicia y del Derecho. Radicado No. MJD-OFI20-0005752-VPJ-2000. 21 de febrero de 2020.



Respecto a las necesidades jurídicas, si bien el porcentaje de personas que enfrentaron al menos un problema, desacuerdo, conflicto o disputa a nivel nacional (17,1%) es mayor que en las zonas rurales (11,7%), la tasa de denuncia en las zonas rurales (27,6%) es 3 puntos porcentuales menor que a nivel nacional (30,2%)²⁵.

Por otro lado, en parte por la debilidad institucional, al analizar por ruta de acción tomada, apenas un tercio de las personas a nivel nacional que presentaron al menos un problema, desacuerdo, conflicto o disputa acudieron a una institución, autoridad o persona particular, y el 42,1% reportó no haber hecho nada. Estos porcentajes son similares en las zonas rurales²⁶. De los registros de acceso a las medidas institucionales, en relación con el estado de solución del problema, a nivel nacional apenas el 24% reportó que el problema se solucionó, el porcentaje en zonas rurales es similar (23%)²⁷.

En particular, respecto a los conflictos sobre la tierra, en las zonas rurales es tres veces mayor que en las urbanas. Así, mientras que a nivel nacional el 0,1% de las personas que han experimentado un problema, desacuerdo, conflicto o disputa corresponden a problemas de propiedad, uso y tenencia de la tierra, en los centros poblados y rural disperso esta cifra corresponde a 0,3%²⁸. Respecto a los mecanismos para resolver los conflictos sobre la tierra el 43,7% acudió a una institución, autoridad o persona particular, y el 31,2% reportó no haber hecho nada²⁹. Y de las que reportaron haber tenido problemas de este tipo, menos de un tercio (31,2%) reportó que se solucionó³⁰.

²⁵ DANE, 2020. Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC). Información 2020 con periodo de referencia 2019.

²⁶ DANE, 2020. Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC). Información 2020 con periodo de referencia 2019.

²⁷ DANE, 2020. Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC). Información 2020 con periodo de referencia 2019.

²⁸ DANE, 2020. Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC). Información 2020 con periodo de referencia 2019.

²⁹ DANE, 2020. Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC). Información 2020 con periodo de referencia 2019.

³⁰ DANE, 2020. Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC). Información 2020 con periodo de referencia 2019.



Resalta que las personas a nivel nacional que experimentaron un problema de propiedad, uso y tenencia de la tierra y acudieron a una institución o entidad, reportaron que acudieron a diversas instituciones o entidades, pues no hay una entidad o institución típica a la que acudan las personas que presentan este problema. Estas personas recurrieron a las siguientes instituciones o entidades: abogado; alcaldías o gobernaciones; catastros, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Curadurías Urbanas o lonjas; Defensoría del Pueblo; e inspección de Policía. Y, cero personas acudieron a juzgados o jueces³¹.

La información presentada muestra un escenario en el que las personas carecen de vías institucionales para resolver los conflictos en la ruralidad y el vacío que existe en proveer servicios judiciales especializados para resolver conflictos sobre la tierra en zonas rurales.

3.2. Experiencias comparadas

En la región, existen diversos países con experiencias en jurisdicciones y modelos agrarios para la justicia, en los cuales se advierte la prevalencia de principios como la oralidad y la intermediación, la gratuidad y distintas concepciones sobre la protección a la parte más débil del proceso. Además, estas experiencias proporcionan herramientas importantes en términos de mecanismos alternativos de solución de los conflictos agrarios antes de iniciar los procesos judiciales.

3.2.1. México

Hasta 1992, en México los conflictos sobre la tenencia de la tierra eran resueltos por autoridades administrativas que dependían del poder ejecutivo. En ese año, la Ley Orgánica de Tribunales Agrarios los designó para la administración de justicia en todo el territorio nacional, de manera que se pudiera resolver de forma ágil y efectiva los conflictos relacionados con la tierra y las relaciones que se desprenden de esta; garantizar certidumbre jurídica e impulsar un desarrollo para el sector agrario.

³¹ DANE, 2020. Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC). Información 2020 con periodo de referencia 2019



Basada en principios como la gratuidad, la oralidad, inmediatez, libre valoración probatoria, igualdad entre las partes garantizando la intervención en escenarios de desequilibrio, la accesibilidad y la protección a los débiles y pobres, la justicia agraria en México busca “sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones” de la ley.

De esta manera, la jurisdicción agraria la componen tribunales unitarios y tribunales superiores agrarios. Los primeros cuentan con competencia para conocer de asuntos de límites de tierras, restitución, régimen comunal, nulidades de contratos agrarios, contratos de asociación y aprovechamiento de tierras; también para conocer de recursos de nulidad contra resoluciones de autoridades agrarias; conflictos relacionados con la tenencia de tierras ejidales y comunales; controversias entre ejidatarios, comuneros, avecindados; entre otros.

Por otro lado, los Tribunales Superiores Agrarios son los encargados de conocer de recursos de revisión en contra de sentencias dictadas por los tribunales unitarios o de sentencias dictadas en juicios de nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias; además, conocen de conflictos de competencia entre los tribunales unitarios y se encargan del establecimiento de jurisprudencia.

En cuanto al procedimiento, la ley agraria establece disposiciones especiales de acuerdo a las diferentes etapas del proceso. Además, existe la posibilidad de que los asuntos no regulados sean tramitados mediante lo establecido por la norma general procesal del Estado.

Otros elementos a destacar del procedimiento incluyen el papel fundamental de los jueces agrarios en la solución alterna de controversias, así como de los procuradores agrarios, quienes tienen la capacidad de actuar como conciliadores antes de iniciar el proceso judicial agrario. Por último, vale la pena resaltar que la justicia agraria mexicana fomenta el acercamiento de los Magistrados agrarios a los lugares en que se suscitan los problemas, así como a la información que requieren en relación a los asuntos que se tramitan en los Tribunales (papel clave de la itinerancia).



3.2.2. Bolivia

Las leyes 1715 de 1996 y 3545 de 2006 (que modifica la primera), establecen un procedimiento agrario y dan competencia a la judicatura agraria para la resolución de conflictos sobre la actividad agraria, forestal y de uso y aprovechamiento de aguas^[1]. Además, la Constitución promulgada en 2009 consagró la Jurisdicción Agroambiental con el fin de impartir justicia en materia agraria, pecuaria, forestal, ambiental, aguas y biodiversidad, que no sean de competencia de autoridades administrativas.

En Bolivia, el Tribunal Agroambiental y los Juzgados Agroambientales son responsables de impartir justicia especializada en materia agraria, forestal, pecuaria, ambiental, de aguas y biodiversidad, sobre la base de los principios de función social, integralidad (tratamiento integral de la tierra), inmediatez, sustentabilidad, e interculturalidad, comprometidos con la protección de los derechos de las bolivianas, los bolivianos y de la Madre Tierra, a través de la vigencia plena e irrestricta de la Constitución Política del Estado y las Leyes vigentes.

Los Tribunales y los jueces conocen de acciones reales agrarias, forestales y ambientales, de aguas, derechos de uso y aprovechamiento de recursos naturales renovables, hídricos, forestales y de la biodiversidad. Además, se encargan del conocimiento de procesos que resulten de contratos, negociaciones, autorizaciones, otorgación, distribución y redistribución de derechos de aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

El proceso agrario en la ley boliviana se subdivide en procesos contencioso-administrativos (demanda contra decisiones administrativas de la autoridad agraria) y procesos agrarios (controversias entre privados). El proceso se evacúa con base en el principio de concentración: se realiza a partir de audiencias en donde las partes presentan sus alegatos, se surte la práctica de las pruebas y se dicta sentencia. Además, en caso de no existir una norma especial en la Ley 1715 que regule un tema, esta establece que deberá remitirse a la norma general en materia de procedimiento.



Por otro lado, es importante destacar que existe una apuesta importante por incrementar el número de conciliaciones previas a través del contacto directo con el juez.

3.2.3. Costa Rica

En 2012 se expidió la Ley de Jurisdicción Agraria, Agroalimentaria y Agroambiental (15.887). Esta, junto con la Ley orgánica del poder judicial y el Código Procesal Agrario, componen la Jurisdicción Agraria y Agroambiental, la cual busca “tutelar las situaciones y relaciones jurídicas que se susciten con respecto al desarrollo de las actividades de producción agraria y agroambiental de animales, vegetales u otros organismos. Además, de las actividades de transformación, industrialización, valorización y comercialización de productos agrícolas, su trazabilidad, así como las auxiliares a éstas, referidas a actos y contratos propios del ejercicio de la actividad agraria y el desarrollo rural.”

La Jurisdicción Agraria, Agroalimentaria y Agroambiental se encarga de conocer de derechos reales y personales sobre bienes agrarios, destinados o aptos para el desarrollo de actividades y servicios agrarios o agroambientales, así como los vinculados a su tutela y aprovechamiento, así como sus procesos sucesorios; (ii) la posesión, deslinde, división, localización de derechos, derribo, suspensión de obra, titulación, rectificación de medida y entrega material de los mencionados bienes; (iii) los actos y contratos vinculados con la constitución o el ejercicio de actividades y servicios agrarios o agroambientales, entre otros; y (iv) los conflictos surgidos entre particulares por el aprovechamiento de bienes o servicios ambientales para actividades agrarias y agroambientales. Además, es competente sobre la prevención, restauración e indemnización de daños causados por actividades agrarias y agroambientales, así como aquellos que impacten tales actividades.

La norma del 2012 crea una estructura jerárquica de jueces que se acomodan al esquema de justicia del país, pero además, de normas procesales que regulan de manera especial el procedimiento judicial que se debe seguir cuando surgen conflictos de competencia de la ley.



Sobre los mecanismos alternativos de solución de conflictos, es importante resaltar que la Ley 15.887 permite que distintas formas puedan ser usadas respetando las tradicionales ancestrales de los pueblos tribales. Así, se propende por entender la cosmovisión de las diversas poblaciones que se encuentran involucradas, y permitir que estos grupos puedan dar por finalizadas sus diferencias en materia agraria y rural, a través de los mecanismos propios de sus pueblos. La mencionada ley, además, reenvía a las normas consuetudinarias de los pueblos ancestrales para resolver las controversias sin tener que acudir a la justicia.

3.3. Contenido

Este Proyecto de Acto Legislativo tiene como propósito establecer el marco constitucional para la resolución de controversias respecto a los derechos de propiedad, posesión, ocupación, usufructo, servidumbre, uso y tenencia de bienes inmuebles en suelo rural, mediante la creación de la Jurisdicción Agraria y Rural.

Para ello, es necesario: (i) modificar los artículos 116 y 238 de la Constitución Política (artículos 1 y 3 del Proyecto), (ii) adicionar los artículos 245 A y 245 B en el Capítulo IV-A, "De la jurisdicción agraria y rural" al Título VIII de la Constitución (artículo 2 del Proyecto), (iii) un término para que entre en funcionamiento y se implemente progresivamente (artículo 4 del Proyecto), y (iv) una disposición que imponga un término perentorio para adoptar la ley estatutaria que desarrolle la jurisdicción y adopte el procedimiento agrario y rural (artículo 5 del Proyecto).

Se plantea un Acto Legislativo con el fin de incorporar la Jurisdicción Agraria y Rural como de primer nivel constitucional por las siguientes razones:

- i. Si bien podría argüirse que es suficiente con la creación de una especialidad agraria en la jurisdicción ordinaria, como se evidencia en el capítulo 1 de esta exposición de motivos sobre la evolución normativa, el estado de inseguridad jurídica precisamente se debe en buena parte a la falta de desarrollo de un Derecho Agrario y una justicia agraria independiente y especializada, con normas sustantivas y procesales propias.



- ii. Una especialidad agraria en la jurisdicción ordinaria no sólo no supliría el vacío normativo y jurisprudencial que se requiere, sino que acrecentaría los conflictos jurídicos en el campo, pues los jueces civiles tienen como norma base el Código Civil, decimonónico. Muestra de ello ha sido la prolija jurisprudencia de la Corte Constitucional, por ejemplo, la sentencia T-488 de 2014.
- iii. La cuestión de los conflictos agrarios y la justicia en el campo tiene varias causas que son irreductibles a la creación de una especialidad en la jurisdicción ordinaria, por ejemplo, pueden involucrar controversias sobre actos administrativos expedidos por las entidades del Sector Agricultura y Desarrollo Rural, sin perjuicio de la competencia propia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Una jurisdicción agraria reduciría notablemente los conflictos de competencia y contribuiría positivamente a la consolidación de la justicia en el campo, porque los conflictos de competencia entre jurisdicciones serían dirimidos por la Corte Constitucional en virtud de lo previsto en el numeral 11° del artículo 241 Superior, adicionado por artículo 14 del Acto Legislativo 2 de 2015³².
- iv. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés), ha recomendado a los Estados: “Que los países de la región adecuen sus ordenamientos jurídicos estableciendo medios procesales y jurisdiccionales que reúnan en un solo sistema las cuestiones litigiosas relativas al Derecho Agrario. Dicho sistema debe comprender procedimientos sencillos llevados a cabo en términos perentorios, así como Tribunales Especializados que garanticen el imperio de la justicia social en el campo”.³³
- v. Aún en gracia de discusión, crear una jurisdicción agraria y rural es la forma más acorde con el Acuerdo para la Paz. Ello es así por cuanto la Jurisdicción Agraria facilita que los conflictos y disputas que surjan en aplicación de la “Reforma Rural Integral” puedan ser resueltos en

³² Declarado exequible por la Corte Constitucional, Sentencia C-029 de 2018.

³³ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Décima Conferencia Regional para América Latina y el Caribe. Caracas, 1970.



el marco de una jurisdicción, independiente y especializada, que (i) comprenda las especificidades de los asuntos agrarios y rurales, (ii) desarrolle un Derecho Agrario como un cuerpo normativo autónomo, de acuerdo con los principios de política agraria trazados por el Estado, y (iii) consolide un Derecho Procesal Agrario que promueva procedimientos autónomos y eficientes de resolución de conflictos agrarios y rurales.

- vi. Crear una jurisdicción agraria y rural es conforme con el Programa de Gobierno electo por la ciudadanía en las urnas³⁴.
- vii. Finalmente, se plantea una jurisdicción agraria y rural de carácter permanente, en razón a que la conflictividad que esta pretende atender recoge asuntos que han tenido lugar a lo largo y ancho del territorio nacional, con y sin relación con el conflicto armado.

Cordialmente,

NESTOR IVAN OSUNA PATIÑO
Ministro de Justicia y del Derecho

ALFONSO PRADA GIL
Ministro del Interior

ISABEL CRISTINA ZULETA LOPEZ
Senadora de la República

³⁴ Programa de Gobierno 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida.