



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - Nº 1040

Bogotá, D. C., jueves, 8 de septiembre de 2022

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 173 DE 2022 CÁMARA

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 1º. 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 2º. 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 3º. 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.

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).
- Ley 4ª 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.

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 “Artículo 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”.

“Artículo 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 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 1º de mayo de 1943, suprimen-se los Jueces de Tierras, y adscriben sus funciones a los

- 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 4ª 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.
- 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.

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 1º. 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”.

⁹ “Artículo 1º. *Creación de la Jurisdicción 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

- 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.

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.

Parágrafo. 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 “Artículo 22. *Régimen*. 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 Artículo 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.

Parágrafo. 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 Circuito 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

- 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 Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción

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 serán los establecidos por dichas Corporaciones”.

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 ultra petita, 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. Artículos 17, 18 y 20, numeral 1.

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 de 1936 se cambió la concepción del Estado “gendarme” propia 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 4ª 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 4ª 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.

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

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/>

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.

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 justificará que, según los datos arrojados por la investigación estadística, conocieran de los negocios agrarios en segunda instancia. En cuanto a los jueces agrarios, su competencia desde el factor territorial sería determinada en la misma forma. Donde no se justificará 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 surgieran 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:

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

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 en el territorio, con énfasis en las zonas priorizadas, y con mecanismos que garanticen un acceso a la justicia

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.

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., página 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 de 1991.

(...)

(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.

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.

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 acuden 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 inmediatez, 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.

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 número 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 número 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 número MJD-OFI20-0005752-VPJ-2000. 21 de febrero de 2020.

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

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

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

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

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

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

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

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.

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 estas, 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 prolífica 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

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.

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 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,


ALFONSO PRADA GIL
 Ministro del Interior


NÉSTOR IVÁN OSUNA PATIÑO
 Ministro de Justicia y del Derecho


CECILIA LÓPEZ MONTAÑO
 Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural

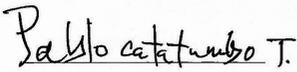

ISABEL CRISTINA ZULETA LÓPEZ
 Senadora

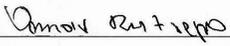

Anli Aspilla

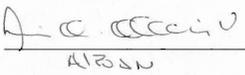

Esmeralda Hernández P.H.

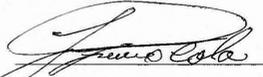

Luis C. Gallo


Imelda Daza Cotes
 Senadora

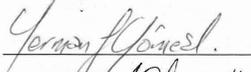

Pablo Catafundo T.

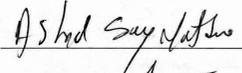

Amel Barrios

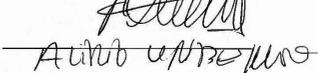

ALBEN

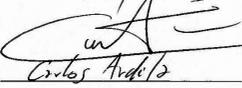

Leyla Rincón T.

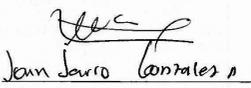

Yeraín Gómez

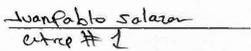

Amel Barrios

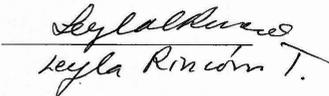

Juan Jairo Contreras


Juan Jairo Contreras


Juan Jairo Contreras

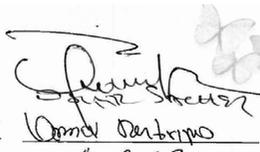

Juan Jairo Contreras

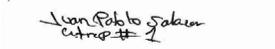

Juan Pablo Salazar
 cargo # 1

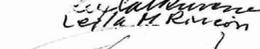

Leyla Rincón T.

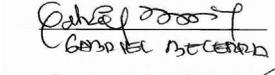

Andrés Cancian

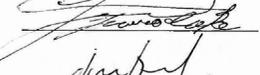

Pablo Catafundo T.

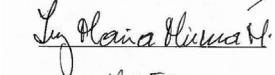

Amel Barrios

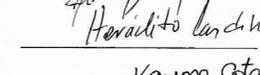

Juan Pablo Salazar
 cargo # 1

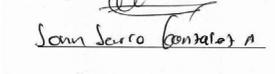

Leyla Rincón T.

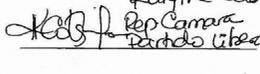

Amel Barrios


Amel Barrios

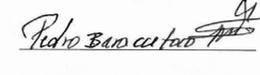

Leyla Rincón T.

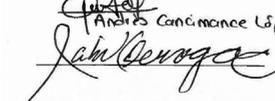

Amel Barrios

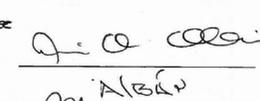

Juan Jairo Contreras

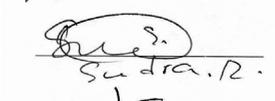

Amel Barrios

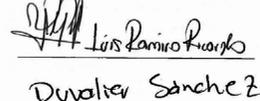

Yeraín Gómez

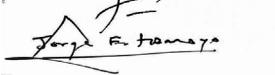

Pedro Barrios


Andrés Cancian


Amel Barrios

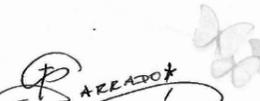

Amel Barrios

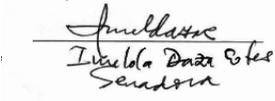

Luis Barrios

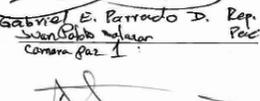

Amel Barrios

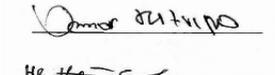

Amel Barrios


Amel Barrios

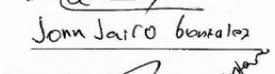

Amel Barrios

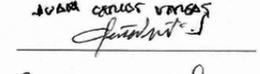

Imelda Daza Cotes
 Senadora


Amel Barrios

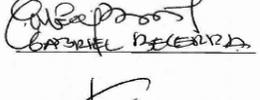

Amel Barrios


Amel Barrios

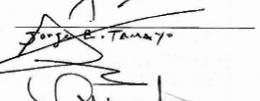

Amel Barrios

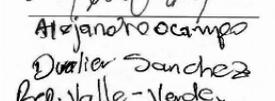

Amel Barrios

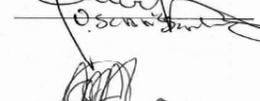

Amel Barrios

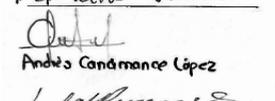

Amel Barrios

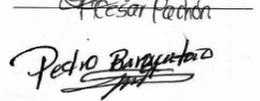

Amel Barrios


Amel Barrios


Amel Barrios


Amel Barrios


Amel Barrios


Amel Barrios

CAMARA DE REPRESENTANTES
 SECRETARÍA GENERAL

El día 31 de Agosto del año 2022

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley Auto Legislativo X

Nº 173 Con su correspondiente

Exposición de Motivos suscrita por:

Dr Alfonso Prada Gil - Min Interior

Dr Nestor Ivan Osuna Patiño - Min Justicia

Dra Cecilia Matilde Lopez Montaño - Min Agricultura

SECRETARÍA GENERAL

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

PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 174 DE 2022 SENADO/CÁMARA

por medio de la cual se fortalecen los Consejos de Juventud, se modifica la Ley Estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto fortalecer el ejercicio de los Consejeros de Juventud, mejorar los espacios de participación y control social, así como garantizar el acceso a beneficios necesarios para el cumplimiento de las funciones consagradas en la Ley 1622 de 2013 y Ley 1885 de 2018.

Artículo 2°. Adiciónese el numeral 19 al artículo 34 de la Ley 1622 de 2013, modificada por el artículo 3° de la Ley 1885 de 2018, el cual quedará así:

Artículo 34. Funciones de los Consejos de Juventud. El Consejo Nacional de Juventud, los Consejos Departamentales de Juventud, y los Consejos Distritales, Municipales y Locales de Juventud, cumplirán, en su respectivo ámbito, las siguientes funciones:

(...)

19. Los Consejeros de Juventud en el ejercicio de las funciones que les corresponde adelantar ante las entidades públicas del orden territorial podrán solicitar informes en temas de juventud a los funcionarios autorizados para expedirlos. Estos informes deberán ser entregados en un término de 10 días calendario a partir de su solicitud.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 50 de la Ley 1622 de 2013, modificado por el artículo 19 de la Ley 1885 de 2018, el cual quedará así:

Artículo 50. Interlocución con las Autoridades Territoriales y Nacionales. Los Consejos Nacional, Departamentales, Distritales, Municipales y Locales de Juventud tendrán como mínimo dos (2) sesiones anuales con el Presidente, Gobernador o Alcalde respectivo y su gabinete en sesión de consejo de gobierno, y mínimo dos (2) sesiones plenarias anuales con el Congreso de la República, una (1) sesión en el Senado de la República y una (1) sesión en la Cámara de Representantes, mínimo dos (2) sesiones con la Asamblea Departamental, el Consejo Municipal, Distrital o la Junta Administradora Local, en las que se presentarán propuestas relacionadas con las agendas concertadas dentro del Subsistema de Participación y la Comisión de Concertación y Decisión. Así mismo, se deberá destinar al menos una (1) sesión de trabajo de los Consejos de Política Social al año para definir acuerdos de políticas transversales que promuevan la participación y ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes de las y los jóvenes y sus procesos y prácticas

organizativas. **Será de obligatoria asistencia de los funcionarios y entidades citadas a las sesiones que aquí se establecen.**

La Consejería Presidencial para la Juventud o quien haga sus veces deberá disponer de canales que faciliten la comunicación entre los Consejeros de Juventud y las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal.

Artículo 4°. Modifíquese artículo 59 de la Ley 1622 de 2013, el cual quedará así:

Artículo 59. Apoyo a los Consejos de Juventud. El Gobierno nacional, en coordinación con las entidades territoriales organizarán y desarrollarán un programa especial de apoyo al Consejo Nacional de Juventud, a los Consejos Departamentales de Juventud y a los Consejos Distritales, Municipales y locales de Juventud, que contemplará entre otros aspectos, asesoría para su funcionamiento y consolidación como mecanismos de participación e interlocución del Sistema Nacional de las Juventudes y agentes dinamizadores de las Agendas Territoriales y Nacional de las Juventudes, así como estímulos de carácter educativo, cultural y recreativo, estableciendo en sus respectivos presupuestos los recursos suficientes para garantizar su funcionamiento permanente.

Parágrafo 1°. Las administraciones nacional, departamental, distrital, municipal y local, en un término de dos (2) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, deberán proveer el espacio físico necesario, dotado de los elementos básicos y de conectividad que garanticen el funcionamiento de los consejos locales, distritales, municipales, departamentales y nacional de Juventud, de igual manera deberán apropiar los recursos presupuestales necesarios para que sus interlocuciones con las autoridades territoriales y nacional se cumplan a cabalidad según las disposiciones de la presente ley.

Parágrafo 2°. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional deberá reconocer un auxilio de transporte en los Municipios y territorios en los que exista cofinanciación del transporte público por parte de la Nación, en aquellos territorios en los que no exista, será la entidad territorial la encargada a través de sus Concejos Municipales o Asambleas Departamentales de reglamentar este auxilio de transporte a los Consejeros de Juventud electos dentro de los 12 meses siguientes a la expedición de la presente ley.

Artículo 5°. *Acceso a programas del Estado.* Los Consejeros y Consejeras de Juventud electos tendrán prioridad en el acceso a los programas sociales, económicos y educativos, estrategias, proyectos, acciones, becas y apoyos económicos que sean ofertados por el Gobierno nacional y sus entidades, así como los dispuestos por las entidades territoriales. De igual forma tendrán prioridad para el acceso a programas de emprendimiento, educativos,

vinculación laboral con el sector público, formación cultural, artística, recreativa y deportiva.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional y las entidades territoriales reglamentarán lo dispuesto en el presente artículo, así como una tarifa diferencial en educación pública que no podrá ser inferior al 20% del costo del servicio.

Parágrafo 2°. Autorícese a las alcaldías, gobernaciones y al Gobierno nacional para que realicen convenios con entidades públicas y privadas que logren generar beneficios a los Consejeros de Juventud del país.

Artículo 6°. *Transferencia monetaria.* El Gobierno nacional generará una transferencia monetaria mensual correspondiente al Programa Jóvenes en Acción, a cada uno de los consejeros de juventud activos, condicionada al cumplimiento de la actividad como consejeros y a la formación recibida a través de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), en el programa de la Escuela de Gobierno en Política y Democracia para Consejeros de Juventud (ESPOD) conforme a lo contemplado en el artículo 59 del Estatuto de Ciudadanía Juvenil.

Artículo 7°. *Incidencia de los Consejos de Juventud en los Planes Nacionales, Departamentales, Distritales, Municipales, y Locales de Desarrollo.* El Presidente de la República, los Gobernadores y Alcaldes distritales, municipales y/o locales citarán antes de la radicación del proyecto de Plan de Desarrollo correspondiente a los Consejeros departamentales, distritales, municipales o locales de Juventud según fuere el caso, para que presenten propuestas en temas de juventud que deben ser observadas y tenidas en cuenta.

Artículo 8°. Adiciónese un parágrafo nuevo al artículo 3° de la Ley 1881 de 2018 el cual a su vez modifica el artículo 34 de la Ley 1622 de 2013, el cual quedará así:

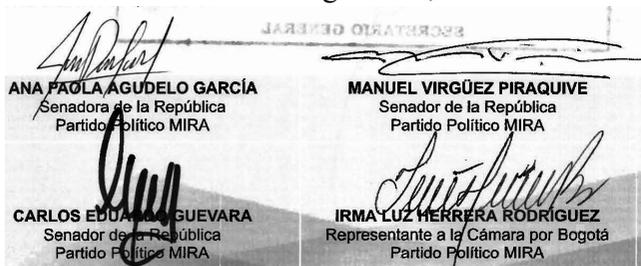
Artículo 34. Funciones de los Consejos de Juventud. El Consejo Nacional de Juventud, los Consejos Departamentales de Juventud, y los Consejos Distritales, Municipales y Locales de Juventud, cumplirán, en su respectivo ámbito, las siguientes funciones:

(...)

Parágrafo. En ningún caso se entenderá que los consejeros de juventudes son servidores públicos.

Artículo 9°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial*, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DE LA INICIATIVA

El objetivo del presente proyecto de ley es fortalecer el ejercicio de los Consejeros de Juventud, mejorar los espacios de participación y control social, así como garantizar el acceso a beneficios necesarios para el cumplimiento de las funciones consagradas en la Ley 1622 de 2013 y Ley 1885 de 2018.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Proyecto de Acto Legislativo

Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 2022 Senado, por el cual se fortalece la participación política de la juventud y se dictan otras disposiciones.

- Autores: Honorable Senadora *Norma Hurtado Sánchez*, honorable Senador *José David Name Cardozo*, honorable Senador *Alfredo Rafael Deluque Zuleta*, honorable Representante *Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza*, honorable Representante *Jorge Eliécer Tamayo Marulanda*, honorable Representante *Astrid Sánchez Montes de Occa*, honorable Representante *Hernando Guida Ponce*, honorable Representante *Víctor Manuel Salcedo Guerrero*, honorable Representante *Alexander Guarín Silva*, honorable Representante *Teresa Enríquez Rosero*, honorable Representante *Jorge Eliécer Salazar López*.

Proyectos de ley

Proyecto de ley número 204 de 2021 Senado, por medio del cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de los Consejos Municipales de Juventud y se dictan otras disposiciones.

- Autores: Honorable Senador *Carlos Abraham Jiménez*, honorable Representante *Erwin Arias Betancur*, honorable Representante *Julio César Triana*, honorable Representante *Carlos Cuenca Chaux*.

Proyecto de ley número 287 de 2021 Senado, por la cual se establece la Política de Estado para el desarrollo de la juventud y la continuidad del curso de vida de los jóvenes 'Sacúdete' y se dictan otras disposiciones.

- Autores: Ministro del Interior, *Daniel Palacios Martínez*.

Proyecto de ley número 208 de 2020 Cámara, por medio de la cual se reglamenta el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, se toman medidas para fortalecer las medidas que promueven el empleo juvenil y se dictan otras disposiciones.

- Autores: honorable Representante *Victor Manuel Ortiz Joya*.

Proyecto de ley número 090 de 2021 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016, se promueven incentivos para la vinculación

de jóvenes al sector productivo y se dictan otras disposiciones.

- Autores: honorable Representante Buenaventura León León, honorable Representante Alfredo Ape Cuello Baute, honorable Representante Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, honorable Representante Adriana Magali Matiz Vargas, honorable Representante Juan Carlos Wills Ospina, honorable Representante Armando Antonio Zabaráin D'Arce, honorable Representante Juan Carlos Rivera Peña, honorable Representante José Gustavo Padilla Orozco, honorable Representante Wadith Alberto Manzur Imbett, honorable Representante Nidia Marcela Osorio Salgado, honorable Representante Félix Alejandro Chica Correa, honorable Representante Emeterio José Montes de Castro, honorable Representante José Élver Hernández Casas, honorable Representante Germán Alcides Blanco Álvarez, honorable Representante Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán, honorable Representante Liliana Benavides Solarte, honorable Representante Jaime Felipe Lozada Polanco, honorable Representante María Cristina Soto de Gómez, honorable Representante Yamil Hernando Arana Padauí, honorable Representante Felipe Andrés Muñoz Delgado.

Proyecto de ley número 071 de 2015 Cámara, por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal por la Juventud Colombiana del Congreso de la República y se dictan otras disposiciones.

- Autores: honorable Representante Miguel Ángel Pinto Hernández.

Leyes de la República

Ley 375 de 1997, por la cual se crea la ley de la juventud y se dictan otras disposiciones.

Ley 1622 de 2013, por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones.

Ley 1885 de 2018, por la cual se modifica la Ley Estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones.

III. GENERALIDADES

3.1 La necesidad del Estado colombiano de promover la participación política juvenil y de auspiciar mejores escenarios de discusión pública en torno a las problemáticas de la juventud colombiana.

Con el Acto Constituyente de 1991, la participación ciudadana, el respeto por los derechos fundamentales de la juventud y la promoción de escenarios democráticos se convirtieron en algunas de las innumerables finalidades perseguidas de los órganos de poder. En ese sentido, con el objeto de establecer espacios de discusión nacional de carácter político, social o económico el principio

constitucional de la democracia participativa permeó el ejercicio del poder público, y facultó a los y las jóvenes del país para incidir en las decisiones públicas de nuestra sociedad. Por ejemplo, la noción *participación* se extiende en todo el articulado constitucional y refleja un sentimiento de las sociedades contemporáneas, las cuales ostentan un deseo genuino y una aspiración colectiva de ser incidentes y protagonistas de los escenarios políticos, y no meros espectadores de las decisiones que les afectan y les conciernen. La Carta Constitucional de 1991 no siendo ajena a este clamor ciudadano estableció un considerable número de figuras jurídicas dentro del contenido constitucional, que abren el camino para que este propósito nacional pueda materializarse en condiciones de eficacia. Algunos de estos mecanismos están descritos, por caso, en el artículo 2º constitucional el cual consagra que el Estado facilitará la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afectan; en el artículo 9º que identifica al sistema jurídico colombiano como un sistema participativo y democrático; en el artículo 40 que consagra el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político; en el artículo 45 donde se explicita que el Estado y la sociedad deben garantizar la participación de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a su cargo la protección, educación y progreso de la juventud^[1]; en los artículos 103 y 112 que destacan derechos de conformación y participación en cuerpos colegiados y de participación política y ciudadana; y en el artículo 375 en el cual se habla de los procesos de reforma a la constitución atendiendo a la participación popular como promotora de ellos.

Por otra parte, la Corte Constitucional ha explicado que el Estado Social de Derecho es junto a la democracia participativa uno de los ejes axiales e identitarios de la Constitución Política. Al respecto ha dicho que:

“La Asamblea Nacional Constituyente, al promulgar la Constitución Política, estableció un marco jurídico democrático y participativo. El acto constituyente de 1991 definió al Estado como social de derecho reconstituyéndolo bajo la forma de república democrática, participativa y pluralista. Su carácter democrático tiene varios efectos. Entre otras cosas, implica (i) que el pueblo es poder supremo o soberano y, en consecuencia, es el origen del poder público y por ello de él se deriva la facultad de constituir, legislar, juzgar, administrar y controlar, (ii) que el Pueblo, a través de sus representantes o directamente, crea el derecho al que se subordinan los órganos del Estado y los habitantes, (iii) que el Pueblo decide la conformación de los órganos mediante los cuales actúa el poder público, mediante actos electivos y (iv) que el Pueblo y las organizaciones a partir de las cuales se articula, intervienen en el ejercicio y control del poder público, a través de sus representantes o directamente^[2]”.

En reiterada jurisprudencia la misma corporación ha explicado que el principio democrático lo revisten

por lo menos dos dimensiones, que se relacionan estrechamente con la participación política de la juventud en espacios de concertación y de diálogo. En este respecto:

“El principio democrático que la Carta prohija es a la vez universal y expansivo. Se dice que es universal en la medida en que compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social. El principio democrático es expansivo, pues su dinámica lejos de ignorar el conflicto social, lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente^[3].

En atención a lo anterior, se hace necesario y prioritario que el Estado colombiano a través de sus instituciones democráticas implemente acciones y políticas que promuevan, fortalezcan, mejoren y beneficien no solo a los actores que participan de los espacios de participación ciudadana, sino que incentive la participación de nuevos actores y acelere el diálogo democrático que emerge naturalmente de las instancias de organización política y comunitaria, como lo son los Consejos Municipales de Juventud.

3.2. Cifras sobre la población juvenil^[4]:

La juventud colombiana, comprendida entre los 14 y 28 años, representa el 26.1% de la población total del país (11.519.020 personas), de los cuales el 49% son mujeres y el 51% son hombres. En relación con la juventud rural, del total de jóvenes, el 25% habita en estas zonas y representa el 24% de su población, lo que equivale a 2,9 millones de personas; de estos el 15% (441.932 personas) es juventud indígena y el 13% (367.115 personas) juventud Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera (NARP), de acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2019). Así mismo, el Registro Nacional de Reincorporación indica que, de los 12.768 exintegrantes de las FARC-EP el 19,4% tienen entre 18 y 28 años.

3.3. Baja incidencia de los jóvenes en los asuntos públicos a través de las instancias de participación ciudadana.

Si bien es cierto que la Constitución de 1991 dispuso de algunos mecanismos para la participación ciudadana, en el plano de la práctica estos mecanismos, por lo menos, en lo que tiene que ver con la juventud no están siendo efectivos. En el documento Conpes^[5] “Pacto Colombia con las Juventudes: Estrategia para fortalecer el desarrollo integral de la juventud”, se estableció que aunque el país ha avanzado en la creación de espacios de participación formal para los jóvenes, esos espacios son poco conocidos y con baja participación. Lo anterior, apunta a la conclusión de que aunque el Estado colombiano ha creado una serie de espacios

o instancias para garantizar la participación e interlocución formal de la sociedad civil y en específico la participación de esta población a través de representantes gubernamentales, las instancias de participación presentan dificultades para vincular a la sociedad y a la juventud en la toma de decisiones.

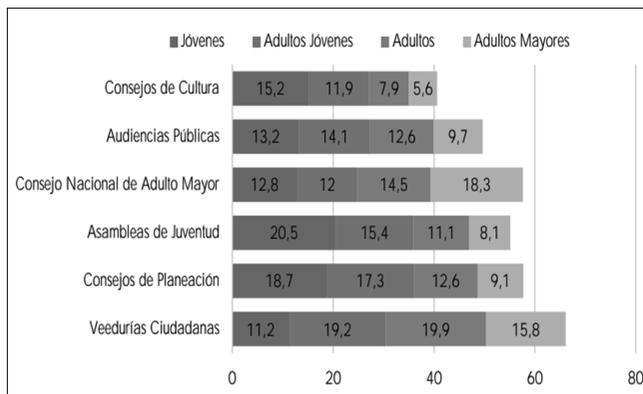
A continuación, puede verse una tabla la cual relaciona las instancias de participación de nivel nacional además de los Consejos de Juventud, en las cuales existe una alusión explícita en la normatividad para determinar la representación de los jóvenes.

Instancia	Alcance
Consejo Nacional de Juventud	Consulta, iniciativa, concertación y fiscalización
Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia	Consulta, Iniciativa decisión gestión y fiscalización
Consejo Nacional de Políticas Públicas de la Juventud	Concertación, gestión y fiscalización.
Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas	Información, Consulta, iniciativa, concertación, decisión, fiscalización, y gestión
Plataforma Nacional de Juventudes	Consulta, iniciativa, concertación y fiscalización.
Comisión Nacional de Policía y Participación Ciudadana	Consulta, iniciativa, concertación, fiscalización
Comisión Nacional de Concertación y Decisión del Sistema Nacional de las Juventudes	Consulta, iniciativa, concertación, y decisión
Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la Violencia Sexual y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas del Abuso Sexual	Consulta e iniciativa
Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Menor Trabajador	Consulta e iniciativa
Comité Nacional de Convivencia Escolar, comités municipales, distritales y departamentales de convivencia escolar	Consulta, decisión, gestión, fiscalización
Consejo Nacional de Participación Ciudadana	Consulta, decisión, gestión y fiscalización
Consejo Nacional de Integración y Desarrollo de la Comunidad	Información, consulta iniciativa, concertación, fiscalización y gestión
Mesas de participación de NNA	Consulta e iniciativas

Fuente: Elaboración propia, adaptado de Conpes 4040 de Juventud, 2021.

En ese contexto, el diagnóstico que el documento Conpes realizó pudo determinar que pese a la existencia y variedad de las instancias de participación descritas, la ciudadanía y las juventudes no conocen de su existencia ni las identifican como espacios para el ejercicio de su participación. En el mismo documento se destacó que “según lo demuestra la encuesta realizada por Fabio Velásquez (2018) para la Fundación Foro Nacional por Colombia y, que indaga por el conocimiento que tienen los ciudadanos sobre estas instancias. Los resultados arrojaron que ninguna instancia es conocida por más del 20% de los encuestados, sin embargo, es mayor el porcentaje de conocimiento en el segmento poblacional joven

comparado con los adultos y los adultos mayores” como lo indica la siguiente gráfica:



Fuente: Fabio Velásquez (2018).

Con la expedición de la Ley 1885 de 2018 se planteó subsanar las deficiencias del Estatuto de Ciudadanía Juvenil en materia electoral y visibilizar con más eficiencia las problemáticas de la juventud articulando sus intereses mediante un espacio de interlocución inclusivo y determinante en la agenda nacional de las juventudes. Para ello, se fijó como plazo máximo el 1° de marzo de 2020 para la realización de las elecciones, sin embargo, estas fueron suspendidas considerando que la situación provocada por la pandemia de la COVID19 en el país, podría afectar el desarrollo del proceso electoral. Sin embargo, a día de hoy el país ya cuenta con el espacio de los Consejos Locales, Municipales y Distritales de juventud, siendo un mecanismo de participación, concertación, vigilancia y control de la gestión pública e interlocución de los jóvenes ante la institucionalidad^[6]. No obstante, se observa con preocupación que normativamente el espacio aún es exiguo en materia de fortalecer el ejercicio de los Consejeros de Juventud, en mejorar los espacios de participación y control social, en reconocer algunos beneficios en contraprestación de la labor social y comunitaria que desarrollan los y las jóvenes.

3.4. Incidencia de los Consejos de Juventud en la participación juvenil

El 5 de diciembre del 2021, los y las jóvenes de todo el país se manifestaron en democracia y eligieron a sus representantes, los Consejeros de Juventud, para que actuaran como interlocutores ante la administración pública en temas juveniles, y realizaran veeduría y control social. Según lo publicó Colombia Joven (2021), la cifra de 1.279.961 de jóvenes entre los 14 y 28 años votaron en todo el país y al menos 12.874 Consejeros de Juventud fueron elegidos por los jóvenes para representarlos. Esto refleja un hecho histórico en materia de espacios democráticos y de incidencia en los escenarios políticos y de representación de las juventudes en toda la región, siendo Colombia líder en garantizar este tipo de espacios. En ese sentido, la creación de los Consejos de Juventud promueve, por un lado, los escenarios de deliberación juvenil, y por el otro, incentiva la creación de espacios que canalicen las problemáticas de la juventud, en los siguientes términos:

- Son órganos de interlocución y articulación de acciones, programas y proyectos que contribuyen a mejorar la calidad de vida de los jóvenes.
- El espacio contribuye a la elaboración de herramientas que facilitan la identificación y formulación de políticas públicas en favor de los jóvenes.
- Permite que los jóvenes se involucren con el funcionamiento del Estado en los niveles locales, municipales y departamentales, así como en materia de veeduría y control social en el presupuesto destinado a la juventud.

3.5. El fortalecimiento de los Consejos de Juventud y apoyo a la gestión de los Consejeros y Consejeras es coherente con las políticas que se establecieron en el Conpes de Juventud 2021.

En el documento Conpes (2021) se estableció como meta que “El Departamento Administrativo de la Presidencia, a través de la Consejería Presidencial para la Juventud, a partir del primer semestre de 2021 y hasta 2030, diseñará e implementará una estrategia que incentive la participación y representación de los jóvenes en las instancias de participación ciudadana. La estrategia se implementará a partir de 2023 y podrá incluir apoyos para la formación y cualificación, reconocimientos o premios que exaltan el liderazgo juvenil, la innovación y buenas prácticas organizativas juveniles, e incentivos financieros que aporten al fortalecimiento de las iniciativas juveniles. La estrategia incluirá en su diseño, el enfoque territorial beneficiando los liderazgos juveniles urbanos y rurales, así como perspectivas étnicas, de género entre otras”. En clave con esta estrategia, la presente iniciativa tiene por objeto fortalecer el ejercicio de los Consejeros de Juventud, mejorar los espacios de participación y control social, así como garantizar el acceso a beneficios de los Consejeros. Lo anterior, de acuerdo a las siguientes razones:

- Los Consejeros de Juventud podrán solicitar informes a los funcionarios públicos autorizados para expedirlos, en el ejercicio del control y la veeduría que ejercen. Esto facilitará la gestión que realizan los liderazgos juveniles en todo el país, y permitirá que en el desarrollo de sus funciones, los Consejeros puedan realizar evaluaciones, diagnósticos, desempeño, y control de las temáticas relacionadas con la juventud.
- Los Consejeros tendrán un contacto permanente con las instancias del Gobierno nacional, el Presidente de la República, y las Entidades Territoriales, garantizando la asistencia de manera obligatoria de los funcionarios públicos y las entidades que sean citadas por el Consejo de Juventud.
- Entre otros beneficios, los Consejeros y Consejeras de Juventud que sean elegidos a nivel nacional, se les brindarán beneficios

de carácter educativo, formativo y laboral. Por ejemplo, tendrán prioridad en el acceso a los programas, estrategias, proyectos, acciones, becas y apoyos económicos que sean ofertados por el Gobierno nacional y las entidades territoriales para acceder a la educación superior, oportunidades de emprendimiento, vinculación laboral con el sector privado o público, formación artística, recreativa y deportiva. Lo anterior, está estrechamente vinculado con la estrategia propuesta en el Documento Conpes 2021.

De esta forma, la iniciativa es consecuente con las necesidades de la juventud, sobre todo, en materia de fortalecer los espacios de participación política, social y comunitaria que representan los jóvenes del país. Aunado a lo anterior, la iniciativa presenta importantes beneficios para los Consejeros y Consejeras elegidos popularmente, en el entendido de priorizar oportunidades educativas, formativas y de emprendimiento, recreativas y deportivas, como un estímulo a la participación y al esfuerzo de su labor. Esta iniciativa, es de vital importancia para la promoción de espacios democráticos y participativos de la juventud. Es de suma relevancia legislar en favor de la juventud no solo por ser la generación de jóvenes más numerosa de la historia, sino por su creciente interés en contribuir y generar soluciones a las problemáticas que enfrentan sus comunidades^[7].

3.6. La necesidad de fortalecer los Consejos de Juventud

Los Consejos de Juventud son órganos de carácter democrático que ayudan a acercar a la juventud a la institucionalidad. Es un mecanismo que genera relaciones dialécticas entre los representantes juveniles y los órganos de la administración. De ahí, el gran alcance de estos espacios de concertación pública. De ese modo, la creación de estos espacios es un incentivo a la participación juvenil, pero no es la solución definitiva a las problemáticas que aglutina esta población, ni a las deficiencias que conservan los espacios de participación ciudadana. Las elecciones democráticas a los Consejos de Juventud, sin duda, representan un gran avance en materia de fortalecer la participación de los jóvenes. En ese contexto, el Gobierno nacional a través del Ministro del Interior Daniel Palacios destacó que “Celebramos (...) la participación de los jóvenes. Más de un millón 200 mil jóvenes le jugaron a la democracia. Hoy quedan electos más de 11 mil Consejos de Juventud en todos los municipios del territorio nacional. Gana la democracia cuando participa la juventud^[8]”. A su vez, el Presidente Iván Duque Márquez enfatizó que fueron electos 10.824 consejeros municipales y locales de juventud en el territorio nacional, lo cual demuestra el valor de la juventud por la democracia, y el interés por tramitar la defensa de sus causas por medio de los mecanismos institucionales. También, el 8 de julio del 2022 se instaló el Consejo Nacional de Juventud compuesto por 49 jóvenes entre 14 y 28 años, de todas las regiones del país y con representación de

comunidades especiales. Es de recibo, establecer que el Consejo Nacional de Juventudes contará con sede propia en las instalaciones de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), en Bogotá, para que sus miembros sesionen e impulsen los proyectos en beneficio de sus comunidades^[9].

De todos modos, si bien la creación institucional de los Consejos de Juventud es insoslayable para la promoción del diálogo entre las instituciones y la juventud, es evidente que la conformación, por sí misma, no fortalece integralmente los Consejos de Juventud. Por este motivo, la presente iniciativa busca robustecer los espacios de participación juvenil desde el fortalecimiento de las facultades legales del Consejero(a) de Juventud, y generando incentivos a nivel académico, laboral, de emprendimiento, recreativos y en salud mental. Esta iniciativa, guarda sintonía con las acciones que el Gobierno nacional viene adelantando en apoyo de los Consejeros de Juventud, por ejemplo, la inauguración de la sede de trabajo del Consejo Nacional de Juventud (CNJ), un espacio adecuado con todas las condiciones, herramientas y garantías para sesionar y articular apuestas y agendas en función de objetivos, programas y políticas públicas concertadas^[10]. También, el Ministerio del Interior y el Ictex crearán un fondo de 4 mil millones de pesos para estudios de educación superior de los consejeros electos^[11]. Medidas como las anteriores, están en la dirección de esta iniciativa.

Así, es menester recalcar que la pertinencia de la presente iniciativa guarda relación con el sentimiento colectivo de la población joven. Cabe señalar que la participación de los jóvenes en el proceso de elaboración del documento Conpes Pacto Colombia con las Juventudes, fue determinante no solo en su diagnóstico, sino en la definición de las políticas que el Estado debía ejecutar en favor de la población referida. En ese marco, durante la construcción del documento Conpes, y con el fin de recoger las ideas de los jóvenes, los jóvenes tenían la posibilidad de priorizar acciones del Conpes y proponer nuevas acciones. En ese sentido, en total se obtuvieron 738 priorizaciones de acciones dentro de las cuales el 31% correspondió a los temas de inclusión productiva, 26% a institucionalidad y participación juvenil y el 21% al conjunto de temas de desarrollo rural, ambiente sostenible y construcción de paz. Por su parte, se recibieron 474 ideas de propuestas nuevas para el documento dentro de las cuales el 20% correspondió a inclusión productiva, 18% a participación juvenil y 16% a desarrollo rural, ambiente sostenible y construcción de paz. De esta manera, se evidencia que este es el conjunto de temas que tiene mayor relevancia para los jóvenes y sobre los solicitaron mayor énfasis en la estrategia^[12]. En efecto, la temática de la participación juvenil es un tema relevante y que la población joven requiere una mayor revisión y acciones por parte de la institucionalidad. Esta iniciativa, en últimas, está encaminada a modernizar y perfeccionar los mecanismos de participación ya

existentes con el fin de garantizar la efectividad de los mismos, y a promover el acceso a oportunidades para mejorar la calidad de vida de los jóvenes que han decidido trabajar de manera desinteresada por sus comunidades y territorios.

3.7. Sobre la necesidad de vincular a los consejeros al programa de jóvenes en acción.

Si bien es cierto, que en la ley que creó y reguló los consejos locales de juventudes no se estipuló ninguna remuneración o salarios para los consejeros, también es cierto que el artículo 60 consagró la obligación al Gobierno nacional de crear un programa especial de apoyos para el funcionamiento de los Consejos de Juventud en cada uno de los niveles territoriales. En esta línea, la Corte Constitucional en su revisión de constitucionalidad encontró acorde con el principio de autonomía territorial la implementación de apoyos ya que esto podría propiciar la implementación efectiva de la participación ciudadana. (C-862 de 2012) De esta forma, a través de la Directiva Presidencial número 08 del 20 de diciembre de 2021, el Gobierno nacional saliente, exhortó a diseñar e implementar este programa de apoyos el cual debía comprender entre otros estímulos educativos, culturales y recreativos.

Por estos motivos, consideramos adecuado, pertinente y necesaria la vinculación de los consejeros al programa de jóvenes en acción, recordemos que este es un programa del “Gobierno nacional que acompaña a los jóvenes en su formación técnica, tecnológica y/o profesional con la entrega de transferencias monetarias condicionadas con el propósito de mejorar sus capacidades y oportunidades de movilidad social y condiciones de bienestar. Asimismo, se brindan procesos pedagógicos para promover y fortalecer sus habilidades para la vida con el fin de potenciar su proyecto de vida.”¹ De esta forma, y en línea por lo señalado tanto por la ley como por la Corte, como también fue reiterado por la Directiva presidencial, con esta vinculación se podría lograr los objetivos de incentivar la participación ciudadana.

Referencias

- [1] Mandato constitucional especialmente relevante para la justificación de este proyecto de ley.
- [2] Sentencia C-150 de 2015, M. P. Mauricio González Cuervo.
- [3] Sentencia C-089 de 1994, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- [4] Conpes Juventud, 2021. Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV). Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2019.

- [5] Conpes Juventud, 2021. Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación.
- [6] <https://colombiajoven.gov.co/Elecciones/consejosdejuventud>
- [7] Conpes Juventud, 2021. Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, p. 14.
- [8] Expresó por su cuenta de Twitter el Ministro del Interior, el Dr. Daniel Palacios.
- [9] <https://colombiajoven.gov.co/Elecciones/gobierno-de-colombia-instalara-el-primer-consejo-nacional-de-juventud>
- [10] <https://colombiajoven.gov.co/Elecciones/la-consejer%C3%ADa-presidencial-para-la-juventud-y-la-esap-inauguraron-la-sede-del-consejo-nacional-de-juventud>
- [11] <https://colombiajoven.gov.co/Elecciones/en-pereira-se-realizo-primer-encuentro-con-consejeros-de-juventud-electos>
- [12] Conpes Juventud, 2021. Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, p. p 150-151.

IV. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

MARCO CONSTITUCIONAL

Constitución Política de Colombia 1991

Artículo 45. “El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud”.

LEGALIDAD

Leyes de la República

Ley 375 de 1997, por la cual se crea la ley de la juventud y se dictan otras disposiciones.

Ley 1622 de 2013, por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones.

Ley 1885 de 2018, por la cual se modifica la Ley Estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones.

MEDIDAS TOMADAS POR EL GOBIERNO NACIONAL

Decreto 2365 de 2019. El Presidente de la República, Iván Duque Márquez, fijó los lineamientos para que las entidades públicas vinculen a sus plantas a jóvenes entre 18 y 28 años que no acrediten experiencia, de acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’, en su artículo 195.

Decreto 688 de 2021, por el cual se adiciona la Sección 10 al Capítulo 1 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo y se crea

¹ <https://prosperidadsocial.gov.co/sgpp/transferencias/jovenes-en-accion/>

el apoyo para la generación de empleo para jóvenes dentro de la Estrategia Sacúdete.

Documento Conpes 2021. Pacto Colombia con las juventudes: Estrategia para fortalecer el desarrollo integral de la Juventud. Documento elaborado por el Gobierno nacional en colaboración armónica con las juventudes atendiendo a sus problemáticas y necesidades en el marco del diseño de políticas y acciones encaminadas a mejorar la calidad de vida y el ejercicio de los derechos de las juventudes en Colombia.

Resolución 9261 del 31 de agosto de 2021, por la cual se establece nueva fecha para las elecciones de los Consejos Municipales y Locales de Juventud y se fija el calendario electoral.

V. IMPACTO FISCAL.

De conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión de la entidad competente. Es relevante mencionar, para el caso en concreto, que, no obstante, lo anterior tenemos como sustento un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa. Esta iniciativa busca mejorar las condiciones sociales y económicas del Sector Religioso y a su vez de la sociedad civil en general.

VI. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PODRÍAN GENERAR CONFLICTOS DE INTERÉS

De acuerdo con el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, atentamente nos disponemos a señalar algunos criterios guías en los que se podría configurar conflictos de intereses, para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran inmersos en alguna de estas causales, sin embargo, pueden existir otras causales en las que se pueda encontrar cada congresista, las cuales deberán ser determinadas para cada caso en particular por su titular, siendo estos criterios meramente informativos y que deben ser analizados teniendo en cuenta lo expresado en el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019.

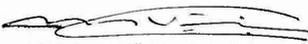
Entre las situaciones que señala el artículo 1° antes mencionado, se encuentran: a) **Beneficio particular:** *aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado;* b) **Beneficio actual:** *aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión;* y el c) **Beneficio directo:** *aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge,*

compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.

Por lo anterior, las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés, serían aquellos que tengan un beneficio particular, actual y directo en materias relacionadas con la producción e investigación agrícola; pequeños productores que se puedan beneficiar de la política de compra de cosechas; asociaciones y federaciones de agricultores, sin perjuicio de otras circunstancias que considere cada congresista de acuerdo a su caso.

De los honorables Congresistas,


ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA
Senadora de la República
Partido Político MIRA


MANUEL VIRGÚEZ PIRAQUIVE
Senador de la República
Partido Político MIRA


CARLOS EDUARDO QUEVARA
Senador de la República
Partido Político MIRA


IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Político MIRA

SECRETARÍA GENERAL
El día 31 de Agosto del año 2022
Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo no. 174 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: HS Ana Paola Agudelo, HS Manuel Virguez HS Carlos E. Quevara, HR Irma Luz Herrera
SECRETARIO GENERAL

CONTENIDO

Gaceta número 1040 - Jueves, 8 de septiembre de 2022
CÁMARA DE REPRESENTANTES
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO Págs.
Proyecto de Acto legislativo número 173 de 2022 Cámara, por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia y se establece la jurisdicción agraria y rural. 1
PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA
Proyecto de ley estatutaria número 174 de 2022 Senado/ Cámara, por medio de la cual se fortalecen los Consejos de Juventud, se modifica la Ley Estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones. 13