



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 438

Bogotá, D. C., martes, 9 de mayo de 2023

EDICIÓN DE 22 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

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN SEGUNDA VUELTA EN CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 173 DE 2022 CÁMARA, 35 DE 2022 SENADO

*por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia y se establece la jurisdicción agraria y rural.*

Bogotá, D. C., 3 de mayo de 2023.

Honorable Representante

DAVID RICARDO RACERO MAYORCA

Presidente

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad


**Referencia: Informe de Ponencia para Segundo Debate en Segunda Vuelta en Cámara de Representantes del Proyecto de Acto Legislativo número 173 de 2022 Cámara, 35 de 2022 Senado, por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia y se establece la jurisdicción agraria y rural.**

Honorables Representantes a la Cámara:

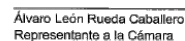
En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, por medio del presente escrito nos permitimos rendir **Informe de Ponencia para segundo debate de Segunda Vuelta en Cámara de Representantes al Proyecto de Acto Legislativo número 173 de 2022 Cámara, 35 de 2022 Senado, por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia y se establece la jurisdicción agraria y rural.**

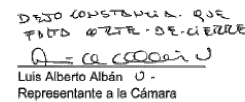
Cordialmente,

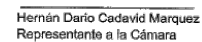
  
Delcy Esperanza Ibaiza Buenaventura  
Representante a la Cámara

  
Gabriel Becerra Yáñez  
Representante a la Cámara

  
Santiago Osorio Marín  
Representante a la Cámara

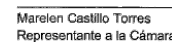
  
Álvaro León Rueda Caballero  
Representante a la Cámara

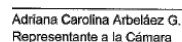
  
Luis Alberto Albán  
Representante a la Cámara

  
Hernán Darío Cadavid Marquez  
Representante a la Cámara

  
Orlando Castillo Advincula  
Representante a la Cámara

  
Astrid Sánchez Montes de Oca  
Representante a la Cámara

  
Marelen Castillo Torres  
Representante a la Cámara

  
Adriana Carolina Arbeláez G.  
Representante a la Cámara

#### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN SEGUNDA VUELTA EN CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 173 DE 2022 CÁMARA, 35 DE 2022 SENADO

*por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia y se establece la jurisdicción agraria y rural.*

## 1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Acto Legislativo que crea la Jurisdicción Agraria y Rural fue radicado el día 31 de agosto de 2022 en un esfuerzo conjunto entre Gobierno nacional y numerosos Senadores/as y Representantes a la Cámara. De lo anterior se desprende que esta iniciativa de reforma constitucional es de origen mixto y entre sus autores figuran el Ministro del Interior, doctor *Alfonso Prada Gil*, Ministro de Justicia y del Derecho, doctor *Néstor Iván Osuna Patiño*, Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural, doctora *Cecilia López Montaña*, y presentado por los honorables Representantes: *Alirio Uribe Muñoz*, *Jorge Andrés Cancimance López*, *Jorge Eliécer Tamayo Marulanda*, *Pedro Baracutao García Ospina*, *Luis Alberto Albán Urbano*, *Jairo Reinaldo Cala Suárez*, *Karyme Adrana Cotes Martínez*, *Duvalier Sánchez Arango*, *Gabriel Ernesto Parrado Durán*, *Germán José Gómez López*, *Astrid Sánchez Montes de Oca*, *Carlos Adolfo Ardila Espinosa*, *John Jairo González Agudelo*, *Óscar Hernán Sánchez León*, *Juan Pablo Salazar Rivera*, *James Hermenegildo Mosquera Torres*, *Gabriel Becerra Yáñez*, *Luz María Múnera Medina*, *Heráclito Landinez Suárez*, *Luis Ramiro Ricardo Buevas*, *Leyla Marleny Rincón Trujillo*, *Álvaro Leonel Rueda Caballero*, *Jorge Alejandro Ocampo Giraldo*, *Ermes Evelio Pete Vivas*, *William Ferney Aljure Martínez*, *Diógenes Quintero Amaya*, *Juan Carlos Vargas Soler*, *Carlos Carreño* y los honorables Senadores: *Isabel Cristina Zuleta López*, *Imelda Daza Cotes*, *Pablo Catatumbo Torres Victoria*, *Ómar de Jesús Restrepo Correa*, *Inti Raúl Asprilla Reyes*, *César Augusto Pachón Achury*, *Yuly Esmeralda Hernández Silva*, *Sandra Ramírez* y *Julián Gallo Cubillos*.

Una vez fue radicada la iniciativa de reforma constitucional ante la Secretaría de la Cámara de Representantes, al Proyecto de Acto Legislativo le fue asignado el número 173 de 2022 de Cámara y fue publicado el día 8 de septiembre de 2022 en la *Gaceta del Congreso* número 1040 de 2022.

Posteriormente, mediante oficio C.P.C.P 3.1 -0248-2022 del 14 de septiembre de 2022 y conforme consta en el Acta número 09 de la Mesa Directiva, fueron designados como coordinadores ponentes -para primer debate- los honorables Representantes *Delcy Esperanza Isaza Buenaventura* y *Gabriel Becerra Yáñez*; y como ponentes los honorables Representantes *Santiago Osorio Marín*, *Adriana Carolina Arbeláez Giraldo*, *Álvaro Leonel Rueda caballero*, *Hernán Darío Cadavid Márquez*, *Orlando Castillo Advíncula*, *Astrid Sánchez Montes de Oca*, *Marelen Castillo Torres* y *Luis Alberto Albán Urbano* del mencionado proyecto. El 21 de septiembre de 2022 los coordinadores ponentes solicitaron a la Secretaría de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, Audiencia Pública para conocer las diferentes posiciones del Gobierno, academia, organizaciones y ciudadanía.

Mediante la Resolución número 11 del 18 de septiembre de 2022, la mesa directiva de la Comisión Primera Constitucional permanente de la honorable Cámara de Representantes convocó a audiencia pública la cual se realizó el día 29 de septiembre de 2022 a las 2:00 p. m., en el recinto de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, con el fin de escuchar las opiniones del Gobierno nacional, la ciudadanía, los congresistas y la sociedad civil. Producto de esta Audiencia se amplió y se consolidó la ponencia de primer y segundo debate en la Cámara de Representantes.

De las intervenciones realizadas es posible identificar como consenso en las organizaciones gubernamentales, academia y comunidad civil, la importancia de cumplir con la obligación derivada del Acuerdo Final de Paz (2016) consistente en la conformación de una Jurisdicción Agraria con jueces e instancias capaces de dirimir y resolver los problemas jurídicos presentes en el mundo rural y agrario, incluyendo órganos de cierre capaces de dirimir dichos asuntos.

El 3 de octubre de 2022, se rindió informe de ponencia para primer debate ante la Secretaría de la Comisión Primera Constitucional, el cual fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1191 de 2022 del 4 de octubre de 2022.

El 6 y 11 de octubre de 2022, respectivamente, tuvieron lugar las discusiones de la ponencia en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. En la sesión del 6 de octubre de 2022 se aprobó el informe de ponencia mayoritaria, igual que los artículos 1°, 4°, 5° y 7° como se presentaron en la ponencia referida (sin proposición), siendo aprobados por unanimidad. En la segunda sesión realizada el 11 de octubre de 2022, se votaron los artículos 2°, 3° y 6° con proposiciones avaladas, así como el título y la pregunta, resultando aprobado por unanimidad. La Mesa Directiva de la Comisión Primera decidió mantener como ponentes para segundo debate a los mismos honorables Representantes coordinadores y ponentes designados para el primer debate.

El 18 de octubre de 2022, se rindió informe de ponencia para segundo debate ante la Secretaría de la Comisión Primera Constitucional, el cual fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1276 de 2022 del 19 de octubre de 2022.

El 20 de octubre de 2022, se llevó a cabo la sesión de la Plenaria de la Cámara de Representantes, en la que se discutió y aprobó en su totalidad en segundo debate el Proyecto de Acto Legislativo 173 de 2022 Cámara y 35 de 2022 Senado, *por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia y se establece la jurisdicción agraria y rural*. Se aprobaron los artículos 1°, 3° y 4° como venían en la ponencia, los artículos 2°, 5°, 6° y 7° con proposiciones avaladas. Se incluyen 5 artículos nuevos que, con el ánimo de armonización, agregan la expresión

“Corte Agraria y Rural” a los artículos 126, 197, 231, 232 y 233 de la Constitución Política.

Posteriormente, el viernes 4 de noviembre, el Senador Alexander López presentó ponencia positiva para el tercer debate acumulado (Primer Debate en Senado llevado a cabo en la Comisión Primera Constitucional Permanente) del Proyecto de Acto Legislativo en cuestión. Una vez radicada la ponencia, la Mesa Directiva de la Comisión Primera de Senado procedió a su publicación el día 8 de noviembre en la *Gaceta del congreso* número 1381 de 2022 y, de manera consecuente, programó la discusión del proyecto para el día miércoles 9 de noviembre de 2022. En sesión del 9 de noviembre de 2022, tal y como se había anunciado en el respectivo Orden del Día, se procedió a discutir el Proyecto de Acto Legislativo en la Comisión Primera Constitucional Permanente de Senado, resultando aprobado tal y como consta en las Actas número 21 y 22 del 8 y 9 de noviembre de 2022, respectivamente.

Luego de aprobado el Proyecto de Acto Legislativo en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, se procedió a radicar ponencia para el cuarto debate acumulado (Segundo Debate en Senado, llevado a cabo en la Plenaria de la corporación) la cual fue publicada el 18 de noviembre en la *Gaceta del Congreso* número 1463 de 2022. La discusión en Plenaria de Senado para la primera vuelta del acto legislativo se programó para el día 6 de diciembre de 2022, fecha en la cual resultó aprobado el proyecto de acto legislativo en cuarto debate acumulado de la primera vuelta de discusión.

Una vez surtidos los cuatro debates de la primera vuelta del proyecto de reforma constitucional, el 12 de diciembre de 2022 se publicó el informe de conciliación en Senado a través de la *Gaceta del Congreso* número 1625 de 2022 y, posteriormente se radicó una fe de erratas del informe de conciliación que se publicó el día 13 de diciembre en la *Gaceta del Congreso* número 1645 de 2022. Una vez publicado el informe de conciliación en la *Gaceta del Congreso* número 1645 de 2022, notificando las correcciones realizadas (fe de erratas), se procedió a discutir y aprobar el mencionado informe con correcciones el día 13 de diciembre de 2022 en la Plenaria del Senado de la República.

Por su parte, el informe de conciliación para discusión en la Cámara de Representantes fue publicado el día 12 de diciembre de 2022 mediante *Gaceta del Congreso* número 1627 de 2022 y, posteriormente se publicó una fe de erratas del informe de conciliación el día 13 de diciembre de 2022 en la *Gaceta del Congreso* número 1647 de 2022.

Una vez culminada la primera vuelta del trámite, la mesa directiva de la Cámara de Representantes convocó a una Audiencia Pública para el día jueves 13 de abril de 2023, dando cumplimiento a

las proposiciones número 33 y 33A aprobadas por la célula legislativa. Efectivamente, la Audiencia Pública se llevó a cabo el día señalado y se dividió en dos partes. La primera jornada tuvo lugar desde las 9:00 a. m., con la participación de las Altas Cortes y el Ministerio de Justicia; y la segunda parte de la Audiencia Pública se llevó a cabo el mismo jueves 13 de abril a partir de las 2:00 p. m., y contó con la participación del Ministerio de Agricultura y organizaciones campesinas y sociedad civil.

Las intervenciones realizadas permitieron identificar como consenso en los entes gubernamentales, la comunidad civil, los congresistas y la rama judicial, la importancia y necesidad de avanzar con la creación de una Jurisdicción Agraria y Rural de conformidad con el cumplimiento de la obligación derivada del Acuerdo Final de Paz (2016) No obstante, se evidencian argumentos divididos respecto a la creación de un nuevo órgano de cierre.

El mismo día en que se llevó a cabo esta Audiencia Pública (13 de abril de 2023), los Representantes a la Cámara Hernán Cadavid, Marelen Castillo y Carolina Arbeláez radicaron ponencia para dar curso al primer debate de segunda vuelta del Proyecto de Acto Legislativo en cuestión. Por su parte, los honorables Representantes a la Cámara Delcy Isaza, Gabriel Becerra, Álvaro Rueda, Luis Albán, Orlando Castillo, Santiago Osorio y Astrid Sánchez presentaron una segunda ponencia para la discusión. Ambas ponencias fueron publicadas en la *Gaceta del Congreso* número 325 de 2023 y, de manera consecuente la discusión del primer debate en segunda vuelta fue anunciada y agendada en el Orden del Día para la sesión del 19 de abril de 2023.

Posteriormente, el día 19 de abril de 2023, se sometió a consideración de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, la primera ponencia radicada el día 13 de abril, es decir, la ponencia suscrita por los Representantes a la Cámara Hernán Cadavid, Marelen Castillo y Carolina Arbeláez. Una vez sometida a consideración la ponencia en cuestión, la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes decidió negar la ponencia sometida a consideración. En consecuencia, la mesa directiva de la Cámara de Representantes anunció y agendó para el día 25 de abril de 2023 la discusión de la segunda ponencia radicada.

El 25 de abril de 2023, tal y como se había anunciado en el Orden del Día correspondiente, se llevó a cabo la discusión de la ponencia radicada por los Representantes a la Cámara Delcy Isaza, Gabriel Becerra, Álvaro Rueda, Luis Albán, Orlando Castillo, Santiago Osorio y Astrid Sánchez. La discusión derivó en que la Comisión Primera Constitucional aprobara y acogiera la proposición con que finalizaba la ponencia sometida a consideración, con la mayoría absoluta requerida por la ley. En virtud de lo anterior, el

**Proyecto de Acto Legislativo número 173 de 2022 Cámara, 35 de 2022 Senado** “*por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia y se establece la Jurisdicción Agraria y Rural*” hace tránsito al segundo debate de la segunda vuelta en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

**2. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO.**

Esta iniciativa tiene por objeto 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, entre otros, mediante la creación de una Jurisdicción Agraria y Rural.

**3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

El articulado radicado originalmente contaba con siete (7) artículos, a saber:

Artículo 1°	Modificación del artículo 116 de la Constitución Política, en el que se incluye a la Corte Agraria y Rural como administradora de justicia.
Artículo 2°	Adiciona al Título VIII de la Constitución Política (De la Rama Judicial) el Capítulo IV-A, “De la Jurisdicción Agraria y Rural”, composición de la Corte Agraria y Rural, requisitos de los magistrados, parágrafo transitorio para elección por primera vez.
Artículo 3°	Modificación del artículo 156 de la Constitución Política, facultad de la Corte Agraria y Rural de presentar proyectos de ley.
Artículo 4°	Modificación del artículo 238 de la Constitución Política, facultad de suspensión de los actos administrativo.
Artículo 5°	Término de 2 años para que la Jurisdicción Agraria y Rural entre en funcionamiento.
Artículo 6°	Exhorta al Congreso a reglamentar la conformación, el funcionamiento y demás normas sustantivas y procedimentales que se requieran para la administración de justicia por esta jurisdicción.
Artículo 7°	Vigencia y armonización con la Constitución.

**4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

Colombia ha venido acumulando una deuda histórica con el campo y su ruralidad desde la época de la colonización española hasta la actualidad. Dicha deuda se ha alimentado de una presencia insuficiente del Estado; de la carencia de infraestructura para el desarrollo; de la acumulación de conflictos por el uso y la vocación del suelo; de la existencia de barreras de acceso a la justicia, de altos niveles de concentración de la propiedad rural; de la carencia de jueces y funcionarios especializados en materias rurales y agrarias; de la falta de claridad y celeridad en los procesos para resolver disputas relacionadas con la propiedad, la ocupación, la posesión y la tenencia de la tierra y los territorios, que han generado -entre otras- problemas de baja productividad, el fraccionamiento antieconómico de la propiedad, y

el aumento de niveles de conflictividad social que, de manera cíclica y progresiva, han alimentado la violencia y los sucesivos conflictos sociales, políticos y armados en el país.

Cuando las comunidades rurales y los habitantes del campo colombiano han procurado acudir a la justicia para formalizar su propiedad sobre la tierra y, de esta manera, acceder a créditos, aumentar la productividad agrícola, avanzar en la satisfacción de sus necesidades básicas insatisfechas y, por ende, gozar efectivamente de sus derechos; se han encontrado con un aparato judicial disperso; carente de jueces especializados en materia rural y agraria; con procedimientos judiciales confusos; con una legislación poco unificada; con trámites costosos y demorados; y con vacíos e incertidumbres jurídico-normativas que fomentan el fraccionamiento anti económico de la propiedad rural, limitan la capacidad productiva del campo colombiano, el acceso a la justicia y la legitimidad estatal en estas zonas históricamente abandonadas, entre otras.

Estos asuntos de primer orden para el desarrollo nacional, han sido abordados en sucesivos intentos regulatorios a lo largo del siglo XX. La Ley 200 de 1936 representó un primer intento por crear jueces especializados en tierras, pero, posteriormente, la Ley 4ª de 1943 suprimió esta figura y transfirió sus funciones a los jueces civiles de circuito. Treinta años después, la Ley 4ª de 1973 ordenaría la creación de una Sala Agraria en el Consejo de Estado, mientras que la Ley 30 de 1987 otorgó facultades al gobierno para crear una Jurisdicción Agraria propiamente dicha, cuyo desarrollo reglamentario se daría a través del Decreto 2303 de 1989. En esta última disposición se consideró la necesidad de crear 115 juzgados agrarios y 23 salas, pero, para mala fortuna de las comunidades rurales que aspiraban a acceder a la justicia, sólo se crearon 3 juzgados y 2 salas en todo el país. Veinte años después de este intento, mediante la Ley 1285 de 2009 -por medio de la cual se modificó la Ley Estatutaria de Administración de Justicia-, se eliminó de tajo cualquier referencia a los jueces agrarios hasta que, finalmente, hace diez años la Ley 1564 de 2012 derogó el Decreto 2303 de 1989 que había creado la jurisdicción agraria en Colombia.

Tras varios intentos -bloqueados en buena medida por los enormes intereses que despierta el hecho de que la propiedad sobre la tierra no esté sometida a la aplicación de estándares mínimos de formalización-, el legislativo optó por dejar en manos de los jueces civiles la resolución de las controversias agrarias y rurales. Lo anterior no solamente ha concurrido con la congestión de la rama judicial ocupada de atender asuntos civiles, sino que, además, ha privado a la ruralidad de contar con sus propios operadores de justicia especializados, capaces de desarrollar y usar su propia dogmática, así como su propia jurisprudencia y precedentes judiciales.

De esta historia de ires y venires que han procurado conformar una jurisdicción agraria en Colombia, puede concluirse que, efectivamente, se trata de un asunto neurálgico que ha intentado atenderse -sin éxito- en numerosas ocasiones.

Como consecuencia de este problema histórico y los intentos infructuosos por hacerle frente, tanto la Corte Constitucional (en Sentencia de Unificación SU-288 de 2022) como el Acuerdo Final de Paz para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito en el 2016 (en adelante Acuerdo Final de Paz) han exhortado y comprometido al Estado colombiano -respectivamente- con el desarrollo de una Jurisdicción Especial Agraria que, a partir de la comprensión holística de las particularidades del contexto rural y sus habitantes, sea capaz de dar solución a los procesos agrarios en fase judicial relacionados con, entre otros, la tenencia, ocupación y propiedad de la tierra y los territorios, tan necesaria para implementar un proceso de reforma agraria que haga del campo colombiano uno altamente productivo y garante de la soberanía alimentaria y del derecho a la propiedad de las comunidades y habitantes de la ruralidad.

De conformidad con los elementos esbozados previamente, los autores de esta importante iniciativa, así como los suscritos coordinadores ponentes, consideran imperativo que esta corporación avance en la creación de una Jurisdicción Agraria y Rural capaz de garantizar el acceso a la justicia para los campesinos y habitantes rurales, a través de la implementación de una especialidad del derecho agrario que consolide su propia jurisprudencia y precedentes, estructurando la debida seguridad jurídica, posibilitando la descongestión de los despachos judiciales, la atención de los casos con criterios diferenciales capaces de ponderar las realidades del mundo agrario y rural y que, otorgue al campesinado colombiano la posibilidad de acceder a una justicia pronta y eficaz.

#### **4.1. LOS CONFLICTOS AGRARIOS Y EL ACCESO A LA TIERRA**

El problema agrario en Colombia está atravesando por múltiples factores. Por una parte, encontramos la tragedia humanitaria de una guerra que operó como mecanismo para la acumulación de grandes extensiones de propiedad, el vaciamiento de poblaciones enteras, la disminución de la diversificación productiva propia de la cultura campesina y, por otro lado, existe un problema histórico relacionado con los derechos de propiedad de los campesinos habitantes y sus comunidades que ha derivado en graves problemas de desigualdad y productividad. Según la ENCV de 2011, en Colombia solamente el 36% de los hogares del campo tenían tierra de manera formal, y ya para el 2017 la desigualdad en la distribución de la propiedad registraba un Gini de área de propietarios del 0,869 a escala nacional, lo que nos convierte en uno de los países

con mayor índice de desigualdad en la propiedad sobre la tierra.

El escenario de inseguridad jurídica y de ausencia de mecanismos eficaces para su atención ha generado, por ejemplo, que el 10% de los propietarios y/o poseedores estén ocupando menos del 0,37% del área que -en un escenario de igualdad- deberían estar ocupando; mientras el 10% de los propietarios ocupan más de 7 veces el área de la que tendrían en este escenario ideal.

Por su parte, la lentitud en los procesos administrativos de adjudicación y clarificación de la propiedad impactan directamente en la situación de inequidad e injusticia rural y agraria. Durante el gobierno 2018-2022 solamente se profirieron “32 resoluciones de inicio de procedimientos agrarios y solo se decidieron 4 casos en fase administrativa sin que ninguno de estos fuese demandado en fase judicial y no se constituyó ninguna zona de reserva campesina a pesar de la existencia de providencias judiciales que así lo ordenaban. En materia de adjudicación de baldíos, desde la entrada en vigencia de la entidad se han adjudicado 317.293 hectáreas mediante el modelo de demanda y apenas 1.771 hectáreas en el modelo de oferta” (Comisión de Empalme, 2022). Lo anterior se debe -en buena medida- a la carencia de doctrina, precedente y jurisprudencia especializada en materia de tierras que imponga celeridad específica a este tipo de procesos de adjudicación y clarificación de la propiedad sobre la tierra en Colombia.

De acuerdo con la ANT, del total de hectáreas ingresadas al Fondo Nacional de Tierras, aproximadamente 1.891.000 Ha, solamente en el 1% (12 predios) no se presentaron ocupaciones previas; mientras que en 13.340 predios -que corresponden a 987.805 Ha (52%)- se puede constatar que están ocupados y 3.806 predios que corresponden a 903.135 Ha que están pendientes de determinar su ocupación y/o explotación. En otras palabras, en la mayor parte de los casos “procede sobre dichos predios la regularización de la propiedad por la vía de reconocimiento de derecho y no la asignación de derechos de propiedad a población campesina, afrocolombiana o indígena que no tiene tierra” (Comisión de Empalme, 2022).

En relación con la necesidad de avanzar prontamente con la formalización de la propiedad privada y la adjudicación de baldíos ya ocupados, así como con la solución al problema en general de la informalidad en la propiedad rural debe anotarse que la Agencia Nacional de Tierras ha identificado un rezago de 140.963 solicitudes de adjudicación de baldíos a personas naturales que equivalen a 9.103.902 hectáreas, aproximadamente.

Adicionalmente, es importante anotar que la misma agencia ha manifestado que de -al menos- 2.6 millones de predios informales -que se estima existen en Colombia- apenas se ha avanzado en la

formalización del 1% (Banco Mundial, 2021) y, según informó la ANT a la Corte Constitucional, lograr su completa formalización podría tardar aproximadamente 265 años (Comisión de Empalme, 2022).

La lentitud en estos procesos de formalización y clarificación de la propiedad conducirá al crecimiento de las exigencias de justicia y seguridad jurídica por parte de las comunidades agrarias y rurales; razón por la cual, la conformación de una Jurisdicción Agraria se convierte en un imperativo para dar respuesta, garantizar el acceso a la justicia de las comunidades rurales y evitar una creciente congestión en los despachos de los jueces que hoy tienen a cargo la solución de problemas derivados de los derechos de propiedad agraria.

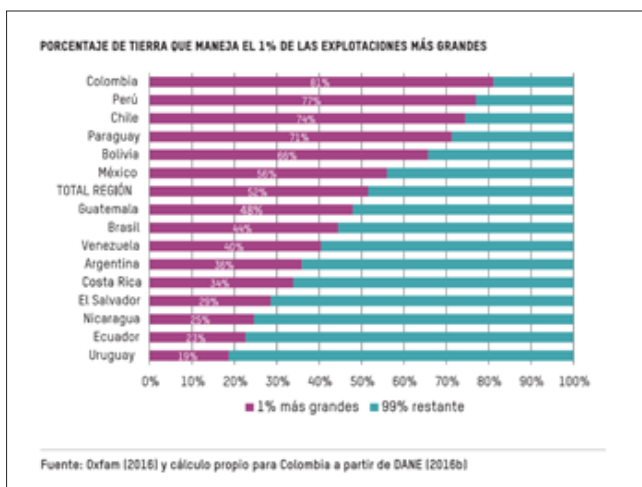
Ahora bien, los problemas derivados de la inseguridad jurídica, las brechas de acceso a la justicia y los derechos de propiedad agraria, repercuten directamente en el acrecentamiento de las brechas de desigualdad en la zona rural y en la concentración improductiva e inequitativa de la propiedad. Estas circunstancias contribuyen a que la desigualdad en la tenencia de la tierra en Colombia sea abrumadora. De allí que el 1% de las fincas de mayor tamaño concentran el 81% de la tierra en el país.<sup>1</sup> Estos datos, que nos ubican como el país con mayor desigualdad en toda la región, se han prolongado y agudizado en el tiempo; propiciando múltiples conflictos, impidiendo el desarrollo del campo, afectando la calidad de vida de la población rural y especialmente del campesinado pobre y/o de medianos ingresos.

de tierra por vías de hecho, la acumulación sin garantizar la debida función social de la propiedad que contempla la Constitución Política, entre otros, configuran el pan de cada día en los procesos judiciales relacionados con asuntos agrarios y rurales. Lo anterior ha generado, por ejemplo, un patrón inadecuado de ocupación, distribución y uso del territorio; el aumento de los costos ambientales, sociales y económicos que afectan la producción agropecuaria;<sup>2</sup> e impactando de manera negativa la capacidad de recaudo tributario del Estado; la capacidad productiva; la calidad de vida y las condiciones socioeconómicas del campesinado; la estabilidad y eficiencia del mercado de tierras y, desde luego, la confianza social en el Estado y en la posibilidad de resolver controversias de manera pacífica acudiendo al monopolio del derecho y la Justicia que recae en este último<sup>3</sup>.

En la actualidad los conflictos que mayor recurrencia tienen en torno a lo Agrario y lo Rural son los procesos entre particulares relativos a tenencia de bienes de vocación agropecuaria y las relaciones de producción, los procesos reivindicatorios, posesorios, de pertenencia, divisorios, de deslinde, de expropiación, de servidumbre, de aparcería, de compraventa, arrendamiento, o la ocupación de hecho, lo cual es un claro ejemplo de la necesidad de la creación de una jurisdicción agraria y rural.

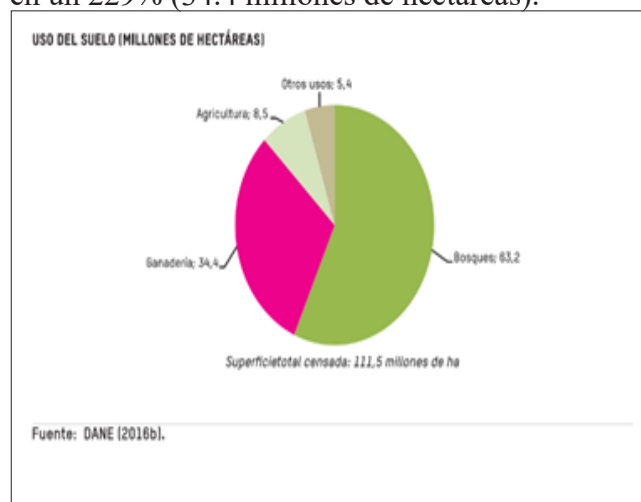
#### 4.2 USO DE LA TIERRA

Otro de los conflictos en las zonas rurales tiene que ver con el uso que se les da a las tierras. De las 111.5 millones de hectáreas que fueron censadas en el 2016, 22 millones tienen vocación de uso agrícola, y 15 millones tienen vocación de uso para ganadería. No obstante, actualmente solo se hace uso del 38,5% de la tierra que tiene vocación agrícola (8,5 millones de hectáreas), mientras que el uso de tierra para ganadería supera la vocación de tierra para uso ganadero en un 229% (34.4 millones de hectáreas).<sup>4</sup>



Tomado del informe “Radiografía de la Desigualdad” de OXFAM, 2017.

Diversas formas y métodos tanto violentos como no violentos, se han utilizado para obtener, mantener o expandir la tenencia de la tierra: El litigio judicial, el no pago de la renta, los difusos contratos de aparcería, las tomas



<sup>1</sup> OXFAM (2017) *Radiografía de la desigualdad*. [https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west2.amazonaws.com/s3fs-public/file\\_attachments/radiografia\\_de\\_la\\_desigualdad.pdf](https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/radiografia_de_la_desigualdad.pdf)

<sup>2</sup> Reyes Posada, Alejandro. El problema de la tierra en Colombia (2012) <https://bit.ly/3BUe5s4>

<sup>3</sup> R. Bustamante, Jorge. Concentración de la propiedad rural y el conflicto violento en Colombia, un análisis espacial (2006) <https://bit.ly/3f7dpxz>

<sup>4</sup> OXFAM (2017) *Radiografía de la desigualdad*. [https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file\\_attachments/radiografia\\_de\\_la\\_desigualdad.pdf](https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/radiografia_de_la_desigualdad.pdf)

VOCACIÓN DE USO Y USO ACTUAL DEL SUELO (HECTÁREAS)			
	VOCACIÓN DE USO	USO ACTUAL	% de uso respecto al área con aptitud
Ganadería	15 millones	34,4 millones	229%
Agricultura	22 millones	8,5 millones	38,6%

Fuente: UPRA (2013) y DANE (2016b)

*Imágenes tomadas del informe “Radiografía de la Desigualdad” de OXFAM, 2017.*

Entre los principales conflictos agrarios y rurales<sup>5</sup> se puede identificar: la concentración de la tierra de mejores características en pocas manos; los conflictos entre poseedores campesinos y propietarios formales; ineficaces marcos políticos y legales destinados a la regulación de la función social de la propiedad; el impacto de las organizaciones ilegales en el control de territorios; el impacto del narcotráfico en la configuración de mercados ilegales; el impacto de los grupos armados ilegales; el impacto negativo de los megaproyectos ganaderos y forestales (plantaciones de palma); el impacto de los megaproyectos energéticos y mineros; la escasa o diferencial presencia del Estado en los territorios; los elevados índices de pobreza y las necesidades básicas insatisfechas en los territorios que incentivan la venta de tierras por debajo de los precios del mercado, entre otras.

La solución de conflictos armados y no armados en las zonas rurales involucran, necesariamente, la regulación y garantía de los derechos de propiedad sobre la tierra a través de -al menos- tres dimensiones de justicia: la justicia distributiva para remediar injusticias que dieron origen al conflicto; la justicia transicional, para reparar las víctimas; y la justicia agraria que, con presencia y operación permanente, concurre con la solución de nuevos conflictos producidos por dinámicas y fenómenos rurales.

### 4.3 CUMPLIMIENTO DEL ACUERDO DE PAZ

En el Punto 1 del “Acuerdo Final de Paz para la Construcción de una Paz Estable y Duradera” (2016), titulado “*Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral*”, se señaló la necesidad de crear mecanismos de resolución de conflictos que se ocuparan de los asuntos relacionados con la tenencia y el uso de la tierra, así como del fortalecimiento de la producción alimentaria (1.1.8). En ese sentido, el Punto 1 del Acuerdo expuso la necesidad de crear mecanismos para garantizar la protección efectiva de los derechos de propiedad en el campo y, en general, la promoción de la regularización de la propiedad rural en Colombia.

Para lograr estos fines se consignó el compromiso estatal de poner en marcha 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 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 con medidas específicas para superar las barreras que dificultan el reconocimiento y protección de los derechos de las mujeres sobre la tierra”.*

El Acuerdo Final de Paz y el documento CONPES 3932 de 2018, ponen en evidencia la necesidad de crear una Jurisdicción Agraria y Rural dentro de la administración de justicia dedicada a resolver los temas relacionados con los derechos de propiedad agraria, la protección de la tenencia y la propiedad sobre la tierra, la solución de los conflictos entre uso y vocación, entre otras.

Por su parte, el Plan Marco de Implementación no solo ratificó la necesidad de crear una Jurisdicción Agraria y Rural dentro de la administración de justicia, sino que la incluyó entre los indicadores correspondientes a las estrategias de 1) acceso a tierra y 2) uso del suelo y gestión catastral, así:

*“Creación de la jurisdicción agraria y la implementación de otros mecanismos ágiles y eficaces de conciliación y resolución de conflictos de uso para garantizar la protección efectiva de los derechos de propiedad en el campo y en general la regularización de la propiedad rural. Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Esta jurisdicción tendrá en cuenta servicios de asesoría y de formación para proteger los derechos de las mujeres sobre la tierra. Asimismo, se tiene contemplado que la operación del esquema de justicia agraria empiece por las zonas priorizadas por el Acuerdo Final. Adicionalmente, para responder a las necesidades de cobertura territorial y dar respuesta oportuna a la demanda de justicia, se tiene: (1) la itinerancia en la prestación del servicio de justicia, es decir, la posibilidad de desplazamiento de los despachos judiciales de las cabeceras municipales a los lugares en los cuales tiene lugar la conflictividad en materia agraria y rural, (2) jueces adjuntos, entendidos como despachos compuestos de varios jueces, sin relación de dependencia o jerarquía entre ellos, que atiendan las demandas de justicia en territorios focalizados”.*

Indicadores				
Producto	Indicador	Responsable	Año Inicio	Año Fin
Tierras entregadas a través del Fondo de tierras	Hectáreas entregadas a través del Fondo de tierras **	Agencia Nacional de Tierras	2017	2028
Subsidio integral para compra	Familias beneficiarias del subsidio integral	Agencia Nacional de Tierras	2017	2031
Crédito especial para la compra de tierra	Línea de crédito especial para la compra de tierra, ajustada	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y FINAGRO	2017	2017
Contratos u otras figuras para asignar derechos de uso	Documento de ajuste normativo de regulación de contratos y/u otras figuras para asignar derechos de uso, expedido	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Por definir	Por definir
Hectáreas formalizadas garantizando la gratuidad de la formalización de la pequeña propiedad rural y medidas específicas para las mujeres rurales	Hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas**	Agencia Nacional de Tierras	2017	2026
Jurisdicción Agraria	Jurisdicción Agraria en operación	Ministerio de Justicia y del Derecho	2018	2031
Mecanismos ágiles y eficaces de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia incluyendo mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las comunidades	Mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia incluyendo mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las comunidades, creados y en funcionamiento	Ministerio de Justicia y del Derecho	2017	2021

*Tomado del Plan Marco de Implementación, página 28.*

<sup>5</sup> Núñez, Rober Alexis. (2021) El problema de la tierra rural en Colombia: desplazamiento y empobrecimiento de las víctimas. [https://www.researchgate.net/publication/350627564\\_El\\_problema\\_de\\_la\\_tierra\\_rural\\_en\\_Colombia\\_desplazamiento\\_y\\_empobrecimiento\\_de\\_las\\_victimas](https://www.researchgate.net/publication/350627564_El_problema_de_la_tierra_rural_en_Colombia_desplazamiento_y_empobrecimiento_de_las_victimas).

Ahora bien, la necesidad de esta jurisdicción tiene asidero en la realidad jurisdiccional colombiana. Es un hecho notorio y de conocimiento público que la justicia ordinaria está llena de situaciones y requerimientos procedimentales que no consideran la realidad específica del campo y la ruralidad colombiana, y que acarrear obligaciones de difícil cumplimiento para los campesinos y campesinas como lo son la contratación de abogados, el pago de peritos (topógrafos, ingenieros agrícolas, entre otros), el recaudo de pruebas y trámites en entidades administrativas, que -aparte de demandar recursos económicos- exigen un nivel considerable de conocimientos relacionados con las normas que regulan los derechos de propiedad de difícil acceso para las comunidades campesinas en Colombia. Para ello, el marco de la Jurisdicción Agraria y Rural, deberá garantizar un recurso activo y expedito para la protección de los derechos de propiedad, que se ponga en sintonía y tome en consideración la realidad del campo colombiano.

Con el fin de avanzar en la construcción de un país en paz, se hace necesario garantizar la tenencia de la tierra a los campesinos así como seguridad jurídica para todos los sujetos de las relaciones de producción y convivencia en el campo, evitando así, que las dinámicas de la violencia persistan y se profundicen.

El compromiso previsto en los numerales 1.1.5 y 1.1.8 del Acuerdo Final de Paz (2016) se suma a las iniciativas propuestas en el siglo pasado tendientes a atender 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, incorpore medidas como el enfoque de género para atender las barreras particulares que enfrentan las mujeres rurales en el ejercicio de sus derechos, incluidos el derecho a la propiedad y al acceso a la justicia.

En síntesis, la Jurisdicción Agraria y Rural proporcionará los mecanismos de solución institucional a los conflictos que históricamente han permanecido latentes en el campo colombiano, que se han tramitado por herramientas no efectivas y/o mecanismos violentos. Es así, como esta Jurisdicción constituirá uno de los pilares fundamentales de transformación de los conflictos violentos que se dan en el mundo de la ruralidad.

#### 4.4. SENTENCIA SU-288 DE 2022

El 18 de agosto de 2022 la Corte Constitucional emitió comunicado informando el sentido de la Sentencia de Unificación SU-288-221. En dicha providencia, la Corte examinó trece (13) fallos de tutela que dividió en dos grupos:

- El primer grupo corresponde a 11 fallos de tutela cuyas solicitudes fueron presentadas por la Agencia Nacional de Tierras en contra de providencias judiciales dictadas dentro de procesos ordinarios de

pertenencia, promovidos por particulares contra terceros indeterminados en los que se declaró la prescripción.

- El segundo grupo corresponde a 2 fallos de tutela cuyas solicitudes fueron presentadas por dos ciudadanos contra las providencias judiciales que, en el marco de procesos ordinarios de pertenencia, les negaron lo pretendido.

Tras el análisis de estos dos grupos de sentencias de tutela, la Corte concluyó que existen una serie de contradicciones y/o tensiones en las decisiones que adoptaron los jueces civiles respecto al régimen legal de baldíos (ver título 4 del presente documento), y que existe “un grave incumplimiento del régimen especial de baldíos y del deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los campesinos”. Afirma la Corte Constitucional que los jueces civiles, en los procesos de pertenencia, no aplican ni interpretan de manera uniforme las disposiciones del régimen especial de baldíos; y adoptan decisiones diferentes y contradictorias, principalmente respecto a los siguientes aspectos: a) Prueba de la propiedad privada de los bienes inmuebles; b) curso de acción asumida por la autoridad de tierras (ANT); c) Contenido, alcance e interpretación del régimen de baldíos; d) Naturaleza de la participación en el proceso de pertenencia de la ANT.

Adicionalmente, la Corte identifica al menos cuatro problemas estructurales que terminan conculcando el derecho de las comunidades campesinas y rurales, y que son:

- Deficiencias históricas en los sistemas de registro y propiedad.
- Dudas frente a la seguridad jurídica de los predios.
- Graves afectaciones a los derechos de acceso a la tierra para los campesinos pobres y/o mujeres desplazadas.
- Afectación a la estabilidad de las relaciones de los campesinos con la tierra
- Retrasos injustificados a la implementación del Acuerdo Final de Paz

Adicionalmente la honorable Corte resalta las siguientes cifras que ofrecen una dimensión del problema:

- Para 2017, el nivel de desigualdad en la distribución de la propiedad era muy alto: el índice de Gini de área de propietarios de 0,869 a escala nacional. Lo anterior ubica a Colombia en uno de los primeros lugares de desigualdad en la distribución de la tierra en América Latina y en el mundo (Gráfica).



- Los pequeños y medianos campesinos son mayoría en el sector rural, pero tienen en su poder la menor cantidad de tierra. El 18% de la tierra de propiedad privada inscrita en el catastro es del 75% de propietarios que tienen en su poder microfundios, minifundios y pequeña propiedad.

- Excluyendo el territorio sin información catastral (28% del territorio nacional) se tiene que la informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia alcanza el 52,7%.

- La informalidad genera inestabilidad en la tenencia, posesión o propiedad sobre la tierra, entorpece el desarrollo, desincentiva la inversión, dificulta el acceso al sistema financiero, impulsa los mercados ilegales de tierras y cultivos, y genera espacios para el conflicto y el despojo, entre otras consecuencias

- Que los índices de pobreza en la ruralidad sean casi tres veces mayores que los índices de pobreza urbana limitan de manera inaceptable los derechos de los habitantes del campo y desconoce los postulados del Estado social de derecho.

- El Acuerdo Final de Paz reconoció la magnitud del problema y comprometió al Estado con una Política Pública para la implementación de la Reforma Rural Integral que aún no se ha materializado.

La Corte Constitucional identificó las siguientes tensiones y/o contradicciones en las sentencias de Tutela analizadas que -valga la aclaración- motivan la expedición de la Sentencia de Unificación SU-288 de 2022:

**1. La naturaleza de la participación en el proceso de pertenencia de la autoridad de tierras:**

en algunos casos los jueces vinculan a la autoridad como “litisconsorte necesario”; en otros como “litisconsorte facultativo”; en otros la citan con fines probatorios; y a veces la parte no es ni consultada ni informada de los procesos.

**2. El curso de acción asumido por las autoridades de tierras:**

La autoridad de tierras no actúa de manera uniforme en los procesos de pertenencia porque en algunos casos no interviene, en otros se declara incompetente, en otros dice no tener un inventario de baldíos y en otros se limita a informar que los predios no son objeto de procedimientos agrarios en curso.

**3. El contenido, alcance e interpretación que las autoridades hacen del régimen de baldíos:**

Aunque basados en las mismas normas, los jueces tienen diversidad interpretativa que conduce a que en ocasiones accedan a declarar la prescripción adquisitiva (aplicando presunción de propiedad privada por la ocupación con explotación económica) y en otros deciden negarla (por persistir dudas sobre la naturaleza privada del predio).

**4. La “prueba” admisible de la propiedad**

**privada de los bienes rurales:** Algunos jueces admiten que la presunción de propiedad privada prevista en el artículo 1° de la Ley 200 de 1936 permite adquirir por prescripción de dominio los predios ocupados con cultivos, a pesar de que no cuentan con título originario o títulos traslativos de dominio debidamente inscritos; y otros exigen probar la naturaleza privada del bien con tales antecedentes registrales, en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994.

Como se ha evidenciado, la Corte Constitucional a través de Sentencia de Unificación SU-288 de 2022, constató el grave incumplimiento del Régimen Especial de Baldíos, ratificando el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los campesinos y, a través del comunicado 026 del 18 de agosto de 2022, expresó el contenido fundamental de la decisión, haciendo especial mención al cumplimiento del Acuerdo Final de Paz en relación con el derecho al acceso a la tierra del campesinado colombiano, precisando:

*“La misión de propiciar el acceso a la tierra deberá partir del cumplimiento de lo pactado en el Acuerdo Final de Paz y desarrollarse en colaboración entre el Gobierno nacional y el Congreso de la República. Desde el punto de vista constitucional, la Sala considera de especial relevancia (i) el fortalecimiento de la Agencia Nacional de Tierras, (ii) la creación de la jurisdicción especial agraria, (iii) la consolidación del catastro multipropósito, (iv) la actualización del sistema de registro, (v) el cumplimiento de las metas del fondo nacional de tierras, y (vi) la elaboración y ejecución del plan de formalización masiva de la propiedad rural.”* (negrita fuera del texto)

*Por tal razón, en la parte resolutive de la providencia en mención, la Corte Constitucional Colombiana, en cabeza del Magistrado Ponente, Antonio José Lizarazo Ocampo, decide:*

*“Décimo Quinto. EXHORTAR al Gobierno nacional y al Congreso de la República a que, en el ámbito de sus competencias y de conformidad con lo dispuesto en el Acto legislativo 02 de 2017, (i) implementen, asignen los recursos necesarios para su ejecución y realicen los ajustes normativos y presupuestales que se requieran para materializar (a) la creación de la jurisdicción agraria, (b) la consolidación del catastro multipropósito, (iii) la actualización del sistema de registro, (iv) el fondo de tierras para la reforma rural integral<sup>6</sup> (...)”* (negrita fuera del texto)

Sumado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que transcurridos seis (6) años de la firma del Acuerdo

<sup>6</sup> Corte Constitucional Colombiana. Sentencia SU-288 de 2022. M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo. Expediente T-6.087.412 AC.

Final de Paz, el compromiso contemplado en los numerales 1.1.8 y 1.1.5 relacionado con crear la Jurisdicción Agraria y rural, sigue sin cumplirse a pesar de que el Acto Legislativo 02 de 2017 estableció que el Estado tenía la obligación de cumplir de buena fe con lo pactado.

En consecuencia, con lo anterior, los suscritos consideramos que es menester atender al compromiso de cumplir de buena fe con lo pactado en el Acuerdo Final de Paz y el exhorto de la Corte Constitucional orientado a materializar la Jurisdicción Agraria como mecanismo para satisfacer las necesidades de acceso a la justicia de las comunidades rurales y campesinas del país.

#### **4.5. ASUNTOS QUE DEBE CONOCER Y TRAMITAR LA JURISDICCIÓN AGRARIA Y RURAL**

De conformidad con los argumentos y elementos expuestos anteriormente, el suscrito considera que la jurisdicción agraria y rural debería integrar el conjunto de normas que constituyen el régimen de protección a los recursos naturales y las relaciones agrarias en atención a la especial protección que tienen dichos bienes y su connotación de interés público y social, elementos que -dentro del régimen agrario- reforzaron las disposiciones de los artículos 58, 64, 65 y 66 de la Constitución de 1991, relativas a la función social y ecológica de la propiedad, la garantía de acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios que carecen de ella, así como el mejoramiento de la calidad de vida y los ingresos de los campesinos, la especial protección constitucional de la que goza la producción de alimentos y la garantía constitucional de desarrollo sostenible, conservación, restauración, sustitución de los recursos naturales y la prevención y control de los factores de deterioro ambiental, asuntos inescindibles que subyacen a los conflictos que emergen en relación con las actividades, relaciones y bienes agrarios.

Esta jurisdicción deberá conocer de los conflictos originados en las relaciones de naturaleza agraria, especialmente los que derivan de la propiedad, posesión, uso, ocupación y tenencia de predios rurales y tiene relación con la producción agropecuaria; asuntos que tendrán que ser regulados a través de una ley estatutaria. Así mismo, tendrá como mandato garantizar el acceso a la justicia de los pobladores rurales y actores de las relaciones de producción agropecuaria a efectos de atender de forma diferenciada los conflictos en el territorio, reconociendo la particularidad de las partes, los sujetos de especial protección constitucional y la imperante necesidad de resolver de forma ágil los conflictos agrarios, proteger la función social y ecológica de la propiedad rural, el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, la especial protección a la producción agropecuaria y de alimentos; y la regulación sobre el uso de materias primas en los entornos rurales y agrarios.

Por último, compartimos el concepto emitido por la Procuraduría General de la Nación, la cual manifestó que:

*“(...) la creación de esta jurisdicción especializada tiene la ventaja de ampliar la oferta de la justicia para la atención de asuntos complejos, que requieren un abordaje interdisciplinario, técnico y enfocado en la resolución de conflictos que no tienen la jurisdicción ordinaria y contencioso administrativo. La relación de los asuntos que se tramitarán por el proceso especial agrario, o la denominada acción agraria, convocan una amplia gama de conflictos a resolver, situaciones jurídicas disímiles y la interacción de múltiples y diversas partes dentro de los procesos (...)”<sup>7</sup>*, generando así un impacto positivo en la solución de conflictos rurales.

De otra parte, y en relación con la urgencia de construir un órgano de cierre de la Jurisdicción Agraria y Rural, debe anotarse que Colombia tiene cerca de 140 años de leyes agrarias que actualmente -y a lo largo del tiempo- han sido implementadas e interpretadas de manera fragmentaria y dispersa; dificultando la consolidación de jurisprudencia especializada en materia agraria y rural y generando un vacío de precedentes que orienten las acciones en materia agraria y rural.

Lo anterior no es un tema menor, como tampoco lo es el problema agrario y rural en Colombia. La creación de la Jurisdicción Agraria y Rural comprometida en el Acuerdo Final de Paz y comprometida en la Sentencia de Unificación SU-288-22 debe acarrear -de la misma manera- la creación de un órgano de cierre que tenga la capacidad de unificar la interpretación normativa en la materia, así como generar y construir jurisprudencia especializada y elaborar o consolidar precedentes jurídicos que orienten la labor y la operación de la justicia en materia agraria y rural en Colombia.

No puede pasarse por alto, además, que aparte de constituir una demanda histórica de las comunidades agrarias y rurales, numerosas organizaciones e instituciones con alta trayectoria académica y jurídica en el País como de Justicia, el Observatorio de Restitución y Regulación de los Derechos de Propiedad Privada; la Corporación Jurídica Yira Castro; Procurar; entre otras, coinciden en anotar que la creación de un órgano de cierre que opere en esta nueva jurisdicción es determinante para el logro de los objetivos de la misma. El órgano de cierre permitiría: a) consolidar la especialidad de derecho agrario en un país en que la ruralidad condensa múltiples temas que transitan entre lo público y lo privado y tienen numerosas características que la diferencian de un proceso civil ordinario; b) generar jurisprudencia y precedentes propios y especializados en materia agraria y rural; c) operar como instancia de cierre

<sup>7</sup> Procuraduría General de la Nación (2022, 29 de septiembre).

para los graves problemas históricos que aquejan al campo colombiano y que no se pueden resolver por la vía civil ordinaria; d) Resolver la dispersión interpretativa que actualmente prima sobre la normativa rural y agraria, entre la Jurisdicción Ordinaria y la Contenciosa Administrativa.

#### **4.5.1 SOBRE LA URGENCIA Y NECESIDAD DE UNA JURISDICCIÓN AGRARIA Y RURAL**

De forma clara se ha analizado la complejidad de la presencia de la justicia en los territorios, la necesidad de mecanismos ágiles y el conocimiento especializado de los servidores a cuyo cargo debiera estar la administración de justicia. Pero estos elementos no se han concatenado con el desarrollo histórico de los conflictos de tenencia y uso, la presencia de actores locales de poder, la intervención de las autoridades contraviniendo el régimen jurídico, la omisión reiterada de las autoridades en relación con los mecanismos de la reforma agraria (durante 60 años), la persistencia de la concentración de la propiedad rural, las dinámicas de acaparamientos de las tierras privadas y públicas (incluyendo los bienes de uso público), y la necesaria planeación de la política agropecuaria de desarrollo rural y de producción de alimentos y materias primas. La ausencia de relación entre la cuestión agraria y la justicia agraria debe ser superada para hablar de la justicia que demanda el campo colombiano.

Colombia tiene jueces para resolver conflictos agrarios:

- La sección quinta del Consejo de Estado tiene a su cargo el estudio de la nulidad sobre de los actos administrativos sobre asuntos agrarios, los procesos de expropiación agraria y, adicionalmente, en ella cursan los procesos de revisión agraria contemplados en la Ley 60 de 1994 (algunos de los cuales han tardado 10 años en trámite), sin perjuicio de la facultad consultiva. Los tribunales contenciosos tienen a su cargo estudiar la nulidad sobre las resoluciones de adjudicación de baldíos y otros asuntos agrarios.

- La Corte Suprema de Justicia en su sala civil y agraria revisa asuntos eminentemente agrarios como los procesos en casación que versan sobre reivindicaciones o pertenencias sobre bienes agrarios, en sede de tutela se pronuncia constantemente sobre asuntos agrarios incluso cuando ellos son convocados por la autoridad agraria, procesos de lanzamiento por ocupación de hecho en sede policiva e incluso conflictos derivados de la comercialización y transformación de los conflictos agrarios. Juzgados promiscuos, de circuitos y distritos judiciales de la jurisdicción ordinaria abocan por diversos medios procesales asuntos de naturaleza agraria que en muchas ocasiones se resuelven al margen de los contenidos axiológicos del derecho agrario.

En reciente sentencia de casación la sala civil de la Corte Suprema se pronunció, quizá por primera

vez, sobre el contenido del artículo 72 de la Ley 160 de 1994 en relación con la prohibición de acumulación de bienes que hayan sido adjudicados como baldíos profiriendo una relevante decisión en relación con el contenido general del régimen agrario. Pese a tan relevante precedente, la omisión reiterativa a casi treinta años de la reforma agraria sobre esta prohibición en todos los niveles ha permitido que regiones inmensas de la geografía que fueron intervenidos por el Estado mediante los mecanismos de la reforma agraria, hoy están bajo el dominio directo o indirecto de empresas. El mismo desconocimiento y omisión sistemática sucede con disposiciones relacionadas con la vinculación de la autoridad agraria en los juicios ejecutivos (artículo 41 de la Ley 160), la prohibición de fraccionamiento (artículo 44 y 45 de la Ley 160), o el régimen especial de baldíos como lo menciona la SU-288 de 2022. Aspectos en los que el curso de la justicia hoy debe ajustarse para dar cumplimiento a los fines de la reforma agraria y la reforma rural integral.

El trato indiferente de la justicia agraria con la restitución de tierras evidencia la necesidad de recuperar la dimensión de lo agrario. Si la justicia agraria tal como está hoy entre las dos jurisdicciones hubiese sido capaz de administrar y proveer justicia en los territorios, el despojo que hoy se atiende en la justicia transicional quizá no se hubiese consolidado en las dimensiones que conocemos.

Esta ausencia de relación entre la justicia agraria y los problemas del campo en su compleja dimensión, y su vasto rezago, reducen la presencia de la justicia como un asunto de sanear la propiedad y otorgar títulos. De ello se deriva la convicción de que con la simple presencia de jueces se resuelve la conflictividad.

Los conflictos de tenencia superan la relación de formalidad, la relación de formalidad no se circunscribe a un título pues convoca -en el fondo- el rezago en la integración de la información catastral y registral, pero además los problemas agrarios son en mucho, más que las relaciones de tenencia. Si ello no fuera así lo consignado en la Ley 1561 de 2011, la Ley 1182 de 20087 o las versiones anteriores sobre el saneamiento de la propiedad hubiesen resuelto el problema.

La justicia agraria debe conocer sobre los conflictos de tenencia y los conflictos de uso de la tierra, debe conocer sobre los conflictos derivados de la producción, de la comercialización y en general del desarrollo de las actividades agrarias. Debe asumir la protección de un bien especialmente protegido que es el campo, la regulación de una actividad protegida constitucionalmente que es la producción de alimentos y materias primas, y la protección de sujetos de especial protección constitucional como se ha reconocido a los campesinos.

En esa dimensión de la comprensión de la cuestión agraria, y los asuntos de la justicia que le ha faltado, debe advertirse entonces la existencia de un régimen jurídico amplio, disperso y que transita entre lo público y lo privado. El derecho agrario expresa conflictos entre particulares, entre particular y el Estado, y entre el Estado. En razón de esto último no puede seguirse tratando con criterios diferenciales entre la jurisdicción ordinaria y contenciosa administrativa.

El Decreto ley 902 de 2017 tornó las decisiones administrativas en decisiones que deben ser adoptadas en estrados judiciales, en parte justificando que por muchos años las autoridades administrativas no han tomado las decisiones para las que les ha facultado la ley, que esas decisiones se han permeado de vicios que las han sustraído de los propósitos de la reforma agraria, o que se han visto cohesionados por el control político, incluso violento.

El control de legalidad que antes de la entrada en vigencia del Decreto ley 902 de 2017 se ejercía en la jurisdicción contenciosa en el marco de la revisión agraria, se desvanece ante la judicialización de las decisiones administrativas. No se trata ya de controlar la legalidad de las decisiones de la administración sino de decidir sobre la administración de las tierras públicas y privadas. La justicia hoy no solo debe resolver su propia deuda con la justicia agraria, sino que en virtud de la reforma del Decreto ley 902 de 2017 debe asumir en gran parte las decisiones que estaban en manos de la administración.

No puede omitirse en el debate la judicialización de la reforma legal y guardar silencio sobre la forma de afrontar ello, debe el debate además precisar, en el complejo y amplio universo de los asuntos agrarios, la línea que marcará la división entre la jurisdicción contenciosa y la jurisdicción ordinaria en el caso de que se desvanezca el debate sobre una verdadera jurisdicción agraria y rural que supere el ya advertido debate sobre la articulación entre todas las autoridades agrarias, administrativas y judiciales.

Colombia afronta discusiones complejas sobre la precisión de títulos coloniales, títulos de vastas extensiones cuyos linderos no se han precisado (saneado) y que mantienen en relaciones de informalidad veredas enteras, centros poblados e incluso cabeceras municipales.

Los jueces de la república son hoy los competentes para resolver los procesos de clarificación de la propiedad, recuperar los baldíos indebidamente ocupados, resolver la extinción del derecho del dominio por in explotación o inadecuada explotación, para deslindar las tierras de la Nación, para revisar si las adjudicaciones se hicieron o no de conformidad con la ley, si aplica las normas para revertir un título y conserva las competencias para ejercer el control de legalidad de los actos de la administración, como también pronunciarse en relación con las pretensiones

declarativas y ejecutivas cuando ellas tratan sobre bienes y sujetos agrarios.

Todos y cada uno de estos asuntos se entremezclan. Muchas decisiones sobre un predio, no solo sobre su tenencia sino sobre su adecuado uso, en la connotación incluso ambiental de esta referencia, concitan asuntos propios de las dos jurisdicciones. Por años la justicia ha omitido atender de forma integral estos asuntos, el Decreto ley 902 de 2017 conlleva a decisiones integrales que puedan resolver, hacia la garantía de seguridad jurídica, todas las situaciones, por medio incluso de una facultad de suspensión y acumulación. Este propósito de integralidad y cierre puede verse sepultado, entre tanto, se define si se trata de un control de legalidad de un acto de la administración o de un asunto entre particulares.

Pensar que el problema agrario se resuelve con la estructura vigente agregando solo jueces especializados es negar, no solo los intentos ya surtidos en la historia del país para lograr justicia agraria, sino la posibilidad de saldar una deuda histórica que sobrepasa cualquier dimensión en el reconocimiento de la negación de la justicia, esa historia transitada en donde han sido los jueces civiles los encargados desconocer los conflictos agrarios no ha dada respuesta a la realidad del campo colombiano. La justicia agraria debe tener vocación de permanencia para saldar la deuda histórica, pero también, para impedir que las causas que han sometido al campo colombiano a la más profunda violencia se repitan. La voluntad institucional ha estado ausente de esa realidad, algo habrá de pasar para que lo nunca sucedió ahora si suceda y en ese escenario la consagración constitucional de la justicia agraria puede ser sumamente eficaz.

En efecto se requiere una ley estatutaria que disponga de los mecanismos, los instrumentos y los procedimientos para administrar esta justicia. Pero una jurisdicción consagrada en el cuerpo constitucional llena de contenido los principios constitucionales del régimen agrario, convoca la decisión de Estado de hacer posible lo que no se ha materializado (en 1936, 1944, 1961 y 1989) y crea una instancia para el cierre y la sistematización del derecho agrario sometido al olvido.

Ahora bien, esta discusión relacionada con la ambivalencia con que se tratan los asuntos agrarios en Colombia, producto de la competencia de la Jurisdicción Ordinaria y la Contenciosa Administrativa, no solo pone de presente la necesidad de establecer una Jurisdicción Agraria y Rural que, con base en principios y procedimientos propios del derecho agrario, sea capaz de unificar criterios de decisión y comprenda la complejidad y singularidad que involucran los asuntos agrarios; implica también la discusión en relación con la necesidad de un órgano de cierre, que bien podría ser un nuevo órgano autónomo tal y como se propone en el articulado original del presente proyecto de acto legislativo, o bien podría ser a través de una instancia en la cual los órganos de

cierre de la jurisdicción ordinaria y contenciosa administrativa, adopten decisiones de manera conjunta, consensuada y unificada pero, en todo caso, en una instancia y a través de un mecanismo que permita superar las visiones fragmentarias del fenómeno agrario en Colombia que dilatan tiempos de respuesta, afectan la administración de justicia y mantienen una grave dispersión interpretativa de las normas.

#### **4.6. LA MUJER RURAL Y EL ACCESO A LA JUSTICIA**

En Colombia solo hasta 1988 se reconoció a la mujer como portadora del derecho de titulación de tierras, disposición ratificada con la Ley 160 de 1994, al instituir que los subsidios de tierras y las unidades agrícolas familiares se adjudicarían conjuntamente a los cónyuges o compañeros permanentes. Igualmente, la Ley 731 de 2002 dispuso que se garantizara la titularidad de tierra a las mujeres a través de procesos de titulación conjunta y prioritaria para aquellas que son cabeza de hogar.

La falta de acceso a propiedad de la tierra representa una forma de violencia económica y patrimonial de la que son víctimas millones de mujeres, así lo reconoce la Ley 1257 de 2008, en la que se identifican los tipos de daño contra la mujer, incluido el daño patrimonial. Colombia se ha comprometido a nivel internacional a adoptar las medidas que sean necesarias para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia y a garantizar el ejercicio de sus derechos. Sin embargo, las medidas específicas para informar y sensibilizar sobre la violencia económica y sobre el daño patrimonial son precarias.

Se han evidenciado condiciones asimétricas de acceso a la justicia y barreras que se le imponen a la mujer debilitando su condición para ejercer sus derechos como parte procesal en la defensa de la formalización de la propiedad. Así lo ha reconocido la Corte Constitucional en seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 al señalar que *“las mujeres enfrentan diversos obstáculos para acreditar la propiedad de la tierra, para conocer sus derechos reales o la extensión de su patrimonio, para contar con los títulos necesarios o con las pruebas de posesión requeridas” (...)* Esta situación de indefensión jurídica en sí misma ubica a las mujeres en mucho mayor riesgo de ser despojadas de su propiedad por los actores armados al margen de la ley”.

Persisten dos problemáticas de la mujer rural para acceder a la justicia: 1) alto índice de analfabetismo jurídico que se traduce en los costos que implica la asesoría de un abogado, y 2) el factor probatorio de su condición sobre la tierra ante la informalidad característica de la propiedad en el campo. Esto hace concluir la necesidad de que la justicia agraria y rural tenga un enfoque de género, en el que los operadores judiciales lo reconozcan e incorporen en los fallos, con un énfasis en la protección de la mujer rural en su acceso a la formalización de la propiedad, que le

otorgue derechos individuales de disposición y con ello se garantice el conjunto de sus derechos.

#### **5. AUDIENCIAS PÚBLICAS**

En el contexto de la primera vuelta de discusiones del Proyecto de Acto Legislativo, se llevó a cabo una audiencia pública el día 29 de septiembre de 2022, en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes. En parte las conclusiones y discusiones allí desarrolladas sirvieron como insumo para las discusiones adelantadas en toda la primera vuelta del PAL y, además, ratificaron un amplio consenso nacional y sectorial en relación con la importancia y pertinencia de contar con una Jurisdicción Agraria y Rural en cumplimiento del Acuerdo Final de Paz y en atención a los graves problemas de administración de justicia en la ruralidad colombiana.

Las conclusiones de esta audiencia pueden encontrarse en las ponencias radicadas para la primera vuelta de discusiones del Proyecto de Acto Legislativo en cuestión.

Ahora bien, en el marco de la segunda vuelta de discusiones, el día 13 de abril de 2023 se llevó a cabo una nueva Audiencia Pública en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, que estuvo dividida en dos jornadas. La primera de ellas contó con la participación de representantes de la Rama Judicial y el Ministerio de Justicia y del Derecho. Esta audiencia tuvo lugar a las 9:00 a. m. La segunda parte de la Audiencia Pública se llevó a cabo el mismo jueves 13 de abril a partir de las 2:00 p. m., y contó con la participación del Ministerio de Agricultura y organizaciones campesinas y sociedad civil. A continuación, se incluye la relatoría de la Audiencia Pública en cuestión.

##### **5.1 Audiencia Pública número 1. Jornada de la mañana - Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes**

El día jueves 13 de abril de 2023, se realizaron audiencias públicas en la jornada de la mañana y de la tarde. En la Audiencia Pública adelantada desde las 9:00 a. m., se contó con la participación de las Altas Cortes y el Ministerio de Justicia. Por su parte, la Audiencia Pública adelantada en la tarde se llevó a cabo el mismo jueves 13 de abril a partir de las 2:00 p. m., y contó con la participación del Ministerio de Agricultura y organizaciones campesinas y sociedad civil.

##### **5.1.1 Audiencia Pública - Jornada de la mañana - Intervenciones de Rama Judicial, Ministerio de Justicia y del Derecho y ciudadanía**

Los honorables Representantes a la cámara Delcy Isaza y Gabriel Becerra, coordinadores ponentes, abren el espacio con intervenciones de bienvenida y contextualización del proceso que hasta el momento ha surtido el presente proyecto de acto legislativo, y la importancia que tiene escuchar todas las voces que puedan aportar con su

concepto en la construcción y perfeccionamiento del mismo, en aras de avanzar en la temática haciendo justicia a las necesidades más urgentes de la comunidad. Así mismo, se abren intervenciones de los demás honorables Representantes ponentes del proyecto, para dar paso a las y los invitados.

Preside la comisión el honorable Representante Gabriel Becerra quien dirige y coordina las intervenciones a continuación.

1. Aurelio Enrique Rodríguez Guzmán, Presidente del Consejo Superior de la Judicatura fungió como vocero de la Rama Judicial.

Como vocero se permite expresar la posición de la Rama Judicial en conjunto, frente al presente proyecto de acto legislativo (PAL). Resalta inicialmente, que es una oportunidad histórica de implementar la jurisdicción agraria y rural, luego de múltiples intentos infructuosos que, para el caso, ahora cuenta con la voluntad y el consenso para saldar la deuda histórica con el campesinado colombiano de resolver sus conflictos entorno a la propiedad, uso y ocupación de tierra, una de las principales causas del conflicto armado y violencia.

Este PAL, 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 del bien inmueble en zonas rurales, para ello la creación de la jurisdicción agraria y rural, contenida, además, en el Acuerdo de Paz con el propósito de fortalecer la presencia institucional del Estado en todo el territorio.

Por tal razón, los esfuerzos para la resolución de dichas controversias serían eficaces y eficientes con la creación de tribunales especializados en materia agraria y rural; y jueces especializados en la misma materia. De esta forma se estaría atendiendo de manera oportuna y eficaz (cosa que no se logra con el actual proceso). Con los jueces en el territorio, en un año se estarían resolviendo casos del problema rural. Por tanto, el consenso de las altas Cortes de la Rama Judicial es que se necesitan jueces especializados en agrario y rural, y que la segunda instancia la hagan los tribunales especializados en lo agrario y rural. Así, no es necesario crear un nuevo órgano de cierre, dado que la Corte Suprema en la Sala de Casación Civil y Agraria tiene esta competencia, y entonces lo que se requiere es que el Gobierno nacional y el Ministerio de Hacienda, apoye con recursos financieros este propósito y en este sentido.

En consecuencia, resulta innecesario modificar el artículo 116 de la Carta Política, pues, la oferta judicial es suficiente y no es necesario engrosarla, lo que hay que modificar o adicionar es el artículo 234 de la Carta Política, que podría indicar: “en el sentido que la Corte Suprema de Justicia sería el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria, agraria y rural”, texto breve que con la voluntad de cumplimiento pude subsanar la necesidad de

justicia. Finalmente, se aclara que queda radicada la proposición en la que suscriben los Presidentes de las tres altas Cortes.

2. Néstor Iván Osuna, Ministro de Justicia.

Se parte de la contextualización sobre el trámite del PAL, previendo y analizando las posibles controversias que se presentaron. Una vez realizada esta revisión, el Ministro concluye que a lo largo de la primera vuelta fue posible generar consensos para avanzar y actualmente, el Gobierno nacional sigue convencido de la pertinencia y necesidad del Proyecto de reforma constitucional. Es importante señalar que el PAL, no señala el impacto fiscal en sí, porque el verdadero impacto se conocerá hasta que se haga un análisis de la ley estatutaria que desarrolle la jurisdicción agraria, cuando se defina cuántos juzgados de primera y segunda instancia habrá, dotados de qué manera y en qué lugares, esto no se puede prever en el PAL. En cualquier caso, se manifiesta que el compromiso del Gobierno nacional es el de financiar, con el debido análisis y estudio riguroso, el correcto desarrollo de dicha jurisdicción. Se resalta que el éxito en primera vuelta, se debe a que i) responde a una necesidad de justicia expresada por una buena parte de la sociedad que siente que ha sido desatendida, por no ser una prioridad; ii) este PAL expresa una resolución pacífica y por las vías del derecho de aquellos pleitos que históricamente se han resuelto de manera violenta, lo que significa un paso importante en la superación del conflicto armado y el avance en la implementación del Acuerdo de Paz; iii) el proyecto es ambicioso y recoge las discusiones y necesidades históricas.

Se necesita una nueva Corte, la razón es poder tener en un solo órgano judicial concentrado todo lo que tiene que ver con el tema agrario y rural, tanto aquello que es propio del derecho público, administrativo, como aquello que es del derecho civil. Es una forma novedosa y que cuenta con legitimidad política de resolver el problema agrario.

Existe el compromiso y la voluntad por parte del Gobierno para construir un Proyecto de ley Estatutaria para que esta jurisdicción cuente con dos instancias, una primera en los territorios que no han tenido atención con un proceso aligerado y rápido en formalidades, y muy efectivo en la respuesta; y una segunda, con 4 o 5 grandes tribunales agrarios por región.

Por último, en el debate se ha planteado ampliar el alcance del proyecto con la inclusión de otras temáticas y problemas: ambientales y mineras. Si bien, con el Acuerdo de Escazú está el compromiso de ampliar los mecanismos para garantizar el acceso a justicia ambiental, se considera que los asuntos ambientales deberían considerarse inicialmente por separado porque puede que, si se juntan las temáticas del derecho ambiental, se relegue lo agrario, que para este caso es fundamental, en los términos establecidos en la

Sentencia SU-288 de 2022 y el Acuerdo Final de Paz.

**3. Oscar Darío Amaya, Vicepresidente del Consejo de Estado**

Para complementar a lo mencionado por el Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, se destaca que luego de 10 intentos infructuosos se encuentre el proceso en este punto. Hay coincidencia en las altas Cortes en que no hay necesidad de crear una Corte nueva, entre otras razones, porque los temas agrarios son temas de las localidades que se presentan en los municipios de la ruralidad. El Acuerdo de Paz es la principal motivación de este proyecto, en la sentencia de la Corte Constitucional sobre el tema de baldíos, en el punto 5.8.5. aclaró que jurisdicción agraria no está definido como una especialidad sino como jueces en el territorio. De acuerdo a esto, i) no se comparte en la creación de una alta Corte; ii) poner el énfasis en la creación de juzgados y tribunales en los territorios; y iii) no quitarle la competencia al Consejo de Estado en la toma de decisiones en lo administrativo y agrario.

Paralelamente, es importante tener en cuenta que hay que cumplir el Acuerdo de Paz y así mismo, el Acuerdo de Escazú (que implica información, participación ciudadana y justicia ambiental), puesto que el tema ambiental no debe ser ajeno. Es el momento de crear una especialidad agraria, ambiental y minera, con una mirada integral de la problemática que pueda presentarse.

**4. Isabel Cristina Zuleta, Senadora de la República**

Indica que no habido justicia ambiental para la mayoría de situaciones adversas y desde la experiencia personal, afirma que lo ambiental sí ha aplanado o relegado a lo agrario y por eso comparte la postura del Gobierno nacional en relación con que actualmente no resulta conveniente unir en una sola jurisdicción los asuntos agrarios y ambientales. Las lógicas de las problemáticas como, por ejemplo, tenencia y uso de suelo en lo agrario es diferente a lo minero. La aspiración es que se resalte lo agrario, se respalda la jurisdicción agraria y rural y no ambiental.

**5. Diógenes Quintero Amaya, Representante a la Cámara**

Manifiesta algunas preocupaciones referentes a que se requieren jueces en los territorios, pero si no hay un órgano de cierre efectivo, al final no se va a dar la justicia agraria; y la congestión sí es un problema, frente a la ineficiencia y no celeridad en la conclusión de los problemas. En lo referente a la inclusión del tema ambiental, se indica que se podría desnaturalizar la problemática sobre exclusivamente el tema de tierras, que es la aspiración de los campesinos en el sentido del que está el proyecto. Por esta razón expresa su respaldo al Proyecto de Acto Legislativo.

**6. Heráclito Landínez, Representante a la Cámara**

Analiza a través de una contextualización histórica, que el problema de la tierra siempre estuvo en el centro, como origen de la guerra y del conflicto, causa del amplio desplazamiento hacia las ciudades. El Acuerdo de Paz, representa en su primer punto, una posible solución al conflicto originado en el problema agrario y con su implementación se le cumple al país, y se salda esa deuda histórica, de ahí que, se le apueste a la creación de dicha jurisdicción. Por esta razón expresa su respaldo a este proyecto de acto legislativo.

**7. Sociedad civil:**

La propuesta de las Cortes plantea que los juzgados y los tribunales se incorporarán en la jurisdicción ordinaria y nace una duda, si la mayor congestión que se va a presentar es que la ANT está tramitando 140 mil solicitudes por 9 millones de hectáreas que se resuelve mediante acto administrativo, cómo puede la jurisdicción ordinaria conocer de actos administrativos donde la misma Corte Constitucional en la sentencia de unificación dice explícitamente “en los artículos 236, 237 y 238 de la Carta Política así como de la jurisprudencia, es claro que el juez natural para el control de los actos de la administración es necesariamente el juez que pertenece a la jurisdicción de lo contencioso administrativo...”. Por otra parte, es necesaria la celeridad en los casos por ejemplo de formalización de la tierra, pues preocupa que, desde la promulgación de la Ley 1448 se han tardado en 11 años, solo se han proferido 7 mil sentencias por la titulación de 200 mil hectáreas y hay una congestión de solicitud de 9 millones de hectáreas, cuándo se resolverá la situación de formalización para las víctimas que en muchos casos ya son personas mayores. Se respalda la apuesta del Gobierno con la jurisdicción agraria porque se necesita prontitud en la resolución del problema agrario y la propuesta es seria y clara.

**8. El Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, Aurelio Rodríguez, aclara en respuesta que:** la arquitectura constitucional del 91, dejó establecidas las competencias del Consejo de Estado, hay dos órganos de cierre, y la Corte Suprema de Justicia a través de la sala de casación civil y agraria conoce de los problemas de los particulares (jurisdicción ordinaria), y los problemas agrarios, lo son. Por tanto, la propuesta es que los juzgados y tribunales queden en el órgano de cierre ordinario, porque los del problema crucial no se debe ver desde lo administrativo, sino desde el punto de vista civil, se necesitan jueces de justicia ordinaria de especialidad de agrario y rural (como lo mencionó en su intervención). Por último, se busca que no se desconozcan las competencias del Consejo de Estado y se reitera que no es necesaria una Corte,

sino jueces que estén en el territorio apoyados en la institucionalidad y acordes en la necesidad.

Finalmente, siendo las 11:35 a. m., se invita a la segunda parte de la Audiencia Pública y se dan las palabras de cierre a cargo del Representante a la Cámara Gabriel Becerra que agradece la asistencia, y el Ministro de Justicia -doctor Néstor Osuna- que agradece la invitación e invita a respaldar el Proyecto de Acto Legislativo.

### **5.1.2 Audiencia número 2 - Jornada de la tarde - Intervenciones de Expertos, Organizaciones de la Sociedad Civil, Honorables Congresistas y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**

Siendo las 2:40 p. m. del jueves 13 de abril de 2023, se da la lectura al Orden del Día por parte de la Secretaría de la Comisión Primera de Cámara de Representantes, y se da inicio oficialmente a la segunda parte de la audiencia pública en cuestión, con la participación de las organizaciones campesinas y sociedad civil en general.

El honorable Representante a la Cámara, Gabriel Becerra, coordinadores ponentes, abren el espacio con intervenciones de bienvenida y contextualización del proceso que hasta el momento ha surtido el presente proyecto de acto legislativo, y la importancia que tiene escuchar todas las voces que puedan aportar con su concepto en la construcción y perfeccionamiento del mismo, en aras de avanzar en la temática haciendo justicia a las necesidades más urgentes de la comunidad. Así mismo, se abren intervenciones de los demás honorables Representantes ponentes del proyecto, para dar paso a las y los invitados.

Preside la Comisión el honorable Representante Gabriel Becerra, quien dirige y coordina las intervenciones a continuación.

#### **1. Andrés Parra - Minagricultura**

Plantea que históricamente las disputas agrarias han sido una causa/efecto del conflicto armado, es deseo del Ministerio que la jurisdicción sea puesta en marcha lo más pronto posible, sobre la competencia manifiesta que conoce tanto la jurisdicción ordinaria en su especialidad civil (derechos de particulares, propiedad privada, sucesiones, familia) como la jurisdicción de lo contencioso administrativo con los procesos especiales agrarios. El tema agrario no solo es asunto de la administración de justicia, sino que es un asunto de política pública de transformación. Hace énfasis en que se ha planteado un falso dilema en las discusiones de la primera parte de la audiencia que atacaba el surgimiento de la jurisdicción agraria y la Corte de cierre para esta materia.

#### **2. Alirio Uribe – honorable Representante Pacto Histórico**

Hace un llamado de atención ante la posición de la Rama Judicial – Altas Cortes en contra del surgimiento de la jurisdicción agraria y manifiesta su preocupación de que el proyecto de Acto legislativo tenga un trámite exitoso en el Congreso, pero que en la etapa de control en la Corte Constitucional sea hundido. Hace un llamado a

la sociedad a que acompañe este proyecto de ley, que es necesario para materializar el proyecto de cambio del Gobierno nacional

#### **3. Hernán Darío Cadavid – Representante Centro Democrático**

Retira solicitud de audiencia que había, manifiesta 3. Que es importante las recomendaciones de respeto de “diseño institucional” hechas por las altas Cortes, que no se trata de negación de justicia. FALTA

#### **4. Carlos Quesada, Dejusticia**

Es necesaria la formulación de la Jurisdicción:

- Por la necesidad del cumplimiento del Acuerdo de Paz, por el que es posible mediante el surgimiento de una jurisdicción o de una sala especializada, pero una jurisdicción agraria permitirá atender el complejo entramado de jurisdicciones y brindar una atención eficaz y pronta en materia de justicia a los campesinos de Colombia

- Es urgente que el nuevo modelo de justicia entienda las particularidades culturales y sociales del campesinado colombiano, en cumplimiento de la observación 26 de DESC, ya que 2 de cada 3 personas que solicitaron servicios judiciales relacionados con lo agrario, no vieron satisfechas sus necesidades.

- Se hace un llamado a que se incorporen principios orientadores de lo que será la reglamentación de esta materia.

#### **5. Martha Carvajalino, Sindicato de Procuradores Judiciales**

Manifiesta que el acuerdo final exhortó al legislativo y al ejecutivo a formular la jurisdicción agraria, hay una ausencia de justicia en materia agraria, que ha sido un conflicto que ha estado presente desde la fundación de la república misma, se requiere un tribunal de cierre que unifique los múltiples procesos que tratan de los conflictos agrarios.

#### **6. Jenny Gutiérrez, investigadora.**

Recuerda que el punto 1 del Acuerdo de Paz sobre la reforma rural integral, fue formulado para solucionar las disputas históricas por la tierra. Los pasados intentos de reforma agraria fueron archivados por anteriores congresos, plantea la necesidad de la adopción de figuras y mecanismos necesarios para tratar de forma especializada y autónoma los conflictos de la tierra. Espera que el espíritu del punto 1 del acuerdo pueda ser recogido por el congreso con este proyecto de acto legislativo para cumplir con lo pactado en el acuerdo final.

#### **7. Mónica Parada – Observatorio de Tierras U. Externado FALTA**

La jurisdicción abarca ciertas dimensiones: la normativa, que hace necesario que las normas agrarias sean abordadas como tal y se constituyan en una rama y materia propia y autónoma, la justicia agraria escapa de las órbitas civiles ordinaria, comerciales y administrativas, la jurisdicción civil ordinaria y contencioso administrativo son incapaces de proveer de soluciones agrarias efectivas y prontas, es necesaria una Corte de cierre



que unifique la jurisprudencia en materia agraria, la interpretación de sus normas y procesos, manifiesta que puede ser previsible un choque de trenes entre jurisdicciones pero esa situación no es novedosa en el ordenamiento jurídico colombiano.

**8. Académico:** Hay que retomar los mecanismos de justicia campesina, como el compadrazgo, la jurisdicción agraria tiene que abogar por los diálogos con las comunidades étnicas y campesinas y comprender sus particularidades.

**9. Alfonso Valbuena – Universidad Agraria**

Los jueces de tierra están instituidos desde la colonia española, desaparecen con el código napoleónico de la república, donde la propiedad privada pasa a ser el fundamento axiológico del Estado moderno. Los principios sustanciales agrarios que no deben olvidarse: justicia social, parcela familiar, principio de permanencia agraria, inmediatez, principio de protección al más débil. En México, Costa Rica, Venezuela hay jurisdicción agraria.

**10. Juan Camilo Méndez -Colectivo Abogados Suroccidente**

Hay 150.000 solicitudes de restitución de tierras pendientes, lo cual evidencia una falla en el acceso a la justicia por parte de las comunidades, manifiesta que lo procesal no puede primar sobre lo sustancial y lo sustancial es lo concebido en el Acuerdo de Paz.

El Representante Gabriel Becerra, resalta que se han hecho más de 10 intentos para la aprobación de

la jurisdicción agraria y se augura un buen tránsito por el legislativo.

Finalmente, se dan las palabras de cierre, siendo las 4:09 p. m.

### **6. Discusión en Primer Debate de Segunda Vuelta en la Cámara de Representantes**

Conforme se había anunciado y publicado en el Orden del Día para la sesión del 19 de abril de 2023, como primer punto del Orden del Día se dio trámite a la discusión del Proyecto de Acto legislativo número 173 de 2022 Cámara, 35 de 2023 Senado, la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes negó la ponencia minoritaria radicada por los representantes Hernán Cadavid, Marelén Castillo y Carolina Arbeláez.

Una vez que la Comisión Primera de la Cámara de Representantes decidió el rechazo a la primera ponencia discutida, la Mesa Directiva procedió a anunciar y agendar como primer punto de la discusión de la sesión del 25 de abril de 2023, la discusión de la ponencia radicada por los Representantes Delcy Isaza, Gabriel Becerra, Álvaro Rueda, Luis Albán, Orlando Castillo, Santiago Osorio y Astrid Sánchez.

De conformidad con el anuncio y la citación referida, la Comisión Primera de la Cámara de Representantes procedió a discutir y aprobar con la mayoría absoluta requerida por la ley, la segunda ponencia radicada para el Proyecto de acto legislativo en cuestión. En el marco de la discusión de la ponencia se radicaron diversas proposiciones que se relacionan a continuación:

Artículo	Representantes que suscriben la proposición	Sentido de la proposición	Resultado de la proposición
Título	Gabriel Becerra, Delcy Isaza, Luz María Múnera	Agregar el título “Por el cual se reforma la Constitución Política y se establece la Jurisdicción Agraria y Rural”. Este es el título original del Proyecto, pero los representantes aclararon que en el texto presentado a discusión se omitió por un error involuntario.	Aceptada con mayoría absoluta e incluida en el articulado.
Artículo 1°		- Elimina la expresión “ <i>La Corte Agraria y Rural</i> ” y la sustituye por “ <u>Y la Jurisdicción Agraria y Rural</u> ”  - Agrega un párrafo transitorio en el siguiente sentido” Parágrafo Transitorio. La estructura y funcionamiento de la Jurisdicción Agraria y Rural será definido por la ley y se encargará de los conflictos rurales y agrarios que allí se definan.”	Aprobada con mayoría absoluta
	Astrid Sánchez Montes	Incluye la palabra “ambiental” en la expresión “Corte Agraria, Rural y <u>Ambiental</u> ”	Constancia
	Diógenes Quintero,	Elimina la modificación propuesta al artículo 116 de la Constitución Política y, en su lugar, propone modificar el artículo 234 con el fin de establecer que “La Corte Suprema de Justicia es el máximo Tribunal de la Jurisdicción ordinaria <u>y la jurisdicción agraria y rural</u> ”	Constancia
	Piedad Correal	Elimina la totalidad del artículo	Constancia
	Alirio Uribe Muñoz adicionando en el artículo una modificación al título VIII de la Constitución en la que se agregue el <u>Capítulo 3A. De la Jurisdicción Agraria y Rural</u> y en el mismo el Artículo 238 A.	Modifica el artículo proponiendo agregar un Capítulo 3A al título VIII de la Constitución Política, en el siguiente sentido:  “Capítulo 3A. De la Jurisdicción AGraria y Rural.  Artículo 238A. La Jurisdicción Agraria y Rural administra justicia con base en los principios y criterios del derecho agrario determinados en la ley que la reglamente. La ley señalará las competencias y funciones de la Jurisdicción Agraria y Rural, así como la composición de cada uno de sus órganos e instancias.”	Constancia
Alirio Uribe Muñoz el inciso segundo con la expresión “Corte Agraria y Rural”	Propone mantener en el artículo la expresión “Corte Agraria y Rural”	Constancia	

Artículo	Representantes que suscriben la proposición	Sentido de la proposición	Resultado de la proposición
Artículo 2°	Gabriel Becerra, Delcy Isaza, Ana Paola García, Álvaro Rueda, Santiago Osorio Marín, Piedad Correal,	Eliminar el artículo	Aprobada con mayoría absoluta
	Astrid Sánchez	Agrega la expresión “y Ambiental” a todas las expresiones referidas a la “Jurisdicción Agraria y Rural” y “Corte Agraria y Rural”	Constancia
	Jorge Tamayo	Agrega al párrafo transitorio que la convocatoria pública a partir de la cual el Consejo Superior de la Judicatura debe remitir la lista de elegibles debe realizarse “por una universidad acreditada en alta calidad e inscrita ante el Consejo Nacional del Servicio Civil”	Constancia
	Piedad Correal	Modifica el artículo para establecer que “la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado son los máximos tribunales de la Jurisdicción Agraria y Rural (...)” y elimina el resto de la modificación del artículo 238A, proponiendo conservar el 238B.	Constancia
	Alirio Uribe	Modifica el artículo para establecer que “La Sala Mixta Agraria y Rural, conformada por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, será el máximo Tribunal de la Jurisdicción Agraria y Rural. La Ley determinará su composición y funcionamiento. La ley también reglamentará la creación y funcionamiento de los jueces y tribunales agrarios”, y elimina el resto del artículo 238A. Adicionalmente, modifica el artículo 238B, reemplazando la expresión “Corte Agraria y Rural” por Sala Mixta Agraria y Rural”	Constancia
Artículo 3°	Gabriel Becerra, Delcy Isaza, Ana Paola García, Álvaro Rueda, Santiago Osorio Marín, Piedad Correal,	Elimina el artículo	Aprobada con mayoría absoluta
	Piedad Correal	Elimina el artículo	Constancia
	Astrid Sánchez Montes de Oca	Agrega la expresión “y ambiental” a la expresión “Corte Agraria y Rural”.	Constancia
Artículo 4°	Gabriel Becerra, Delcy Isaza, Ana Paola García, Álvaro Rueda, Santiago Osorio Marín, Piedad Correal,	Elimina el artículo	Aprobada con mayoría absoluta
	Astrid Sánchez Montes de Oca	Agrega la expresión “y ambiental” a la expresión “Jurisdicción Agraria y Rural”.	Constancia
Artículo 5°	Santiago Osorio, Gabriel Becerra, Álvaro Rueda, Luz María Múnera, Karyme Cotes, Piedad Correal.	Modifica la totalidad del artículo sometido a consideración por lo siguiente “El Consejo Superior de la Judicatura, implementará de manera gradual y progresiva dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación del presente acto legislativo, la creación de los tribunales y juzgados agrarios y rurales, los cuales conocerán los asuntos que le son propios sin perjuicio de las leyes que desarrollen y reglamenten la Jurisdicción Agraria y Rural.  El consejo Superior de la Judicatura coordinará la creación de estos despachos, teniendo en cuenta las zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Justicia y del Derecho, en función de los volúmenes demográficos y rurales y la demanda de justicia sobre estos asuntos.  El Gobierno nacional garantizará los recursos para su implementación”.	Aprobada con mayoría absoluta
	Astrid Sánchez Montes de Oca	Agrega la expresión “y ambiental” a las expresiones “Jurisdicción Agraria y Rural” y “Corte Agraria y Rural”.	Constancia
	Luz María Múnera	Modifica el artículo agregando un segundo inciso del siguiente tenor:  “El Consejo Superior de la Judicatura creará los Tribunales y juzgados agrarios y rurales de conformidad con lo establecido en la ley que reglamente el presente acto legislativo.” Adicionalmente, elimina la expresión “y hasta la entrada en funcionamiento de la Jurisdicción Agraria y Rural” contenido en el segundo inciso original del artículo sometido a consideración.  Por último, al final del artículo agrega una disposición en el siguiente sentido: “no obstante, podrá iniciar dicho proceso de reasignación teniendo en cuenta las zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Justicia y del Derecho, en función de volúmenes demográficos y rurales y la demanda de justicia sobre estos asuntos.  El Gobierno nacional garantizará los recursos para su implementación.”	Constancia

Artículo	Representantes que suscriben la proposición	Sentido de la proposición	Resultado de la proposición
	James Hermenegildo Mosquera Torres, Diógenes Amaya, Orlando Castillo, Juan Pablo Salazar, Karen Astrith Manrique.	Modifica el artículo agregando un inciso al final del siguiente tenor: “El funcionamiento de la Jurisdicción Agraria y Rural se implementará de manera prioritaria en los municipios vinculados al Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET- En el caso, en que no exista la capacidad institucional para implementar la Jurisdicción Agraria y Rural en los municipios priorizados, el Consejo Superior de la Judicatura capacitará y reasignará jueces especiales con carácter temporal en la jurisdicción ordinaria y de lo contencioso administrativo para resolver los conflictos rurales y agrarios y en estos municipios”.	Constancia
Artículo 6°	Astrid Sánchez Montes de Oca	Agrega la expresión “y ambiental” a la expresión “Jurisdicción Agraria y Rural”.	Constancia
Artículo 7°	Gabriel Becerra, Delcy Isaza, Álvaro Rueda, Santiago Osorio Marín, Piedad Correal,	Modifica el artículo reemplazando su contenido por la expresión “El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación”	Aprobada
	Astrid Sánchez Montes de Oca	Agrega la expresión “y ambiental” a la expresión “Corte Agraria y Rural”.	Constancia
	Piedad Correal	Modifica el artículo reemplazando su contenido por la expresión “El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación”	Constancia

Como resultado de la discusión de las proposiciones previamente señaladas, la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes aprobó la continuidad del trámite en segunda vuelta, con la mayoría absoluta requerida por la ley; y procedió a remitir a la Plenaria de la Cámara de Representantes el siguiente articulado:

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO  
NÚMERO 173 DE 2022 CÁMARA, 35 DE  
2022 SENADO**

*por el cual se reforma la Constitución  
Política de Colombia y se establece la  
Jurisdicción Agraria y Rural.*

**Artículo 1°** El inciso primero del Artículo 116 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

Artículo 116. La Corte Constitucionaliza, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, 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 y la Jurisdicción Agraria y Rural.

Parágrafo transitorio. La estructura y funcionamiento de la Jurisdicción Agraria y Rural será definido por la ley y se encargará de los conflictos rurales y agrarios que allí se definan.

**Artículo 2°.** El Consejo Superior de la Judicatura, implementará de manera gradual y progresiva dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación del presente

acto legislativo, la creación de los tribunales y juzgados agrarios y rurales, los cuales conocerán los asuntos que le son propios sin perjuicio de las leyes que desarrollen y reglamenten la Jurisdicción Agraria y Rural. El Consejo Superior de la Judicatura coordinará la creación de estos despachos, teniendo en cuenta las zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Justicia y del Derecho, en función de los volúmenes demográficos y rurales y la demanda de justicia sobre estos asuntos. El Gobierno nacional garantizará los recursos para su implementación

**Artículo 3°.** El Congreso de la República tramitará y expedirá en la siguiente legislatura la ley por medio de la cual se establezca la estructura, funcionamiento y competencias de la jurisdicción agraria y rural, así como el procedimiento especial agrario y rural.

**Artículo 4°.** El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación

**7 PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Para dar trámite **al Proyecto de Acto Legislativo número 173 de 2022 Cámara, 35 de 2022 Senado, por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia y se establece la Jurisdicción Agraria y Rural.** en la Plenaria de la Cámara de Representantes en segundo debate de segunda vuelta, en nuestra condición de ponentes, ponemos a consideración de la corporación el siguiente pliego de modificaciones:

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DE SEGUNDA VUELTA EN LA COMISIÓN PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	MODIFICACIONES PROPUESTAS	EXPLICACIÓN DE LA MODIFICACIÓN
"Por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia y se establece la Jurisdicción Agraria y Rural"	Sin modificaciones	Sin modificaciones
<p><b>Artículo 1°</b> El inciso primero del Artículo 116 de la Constitución Política de Colombia quedará así:</p> <p>Artículo 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, 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 y la Jurisdicción Agraria y Rural.</p> <p>Parágrafo Transitorio: La estructura y funcionamiento de la Jurisdicción Agraria y Rural será definido por la ley y se encargará de los conflictos rurales y agrarios que allí se definan</p>	<p><b>Artículo 1°</b> El inciso primero del Artículo 116 de la Constitución Política de Colombia quedará así:</p> <p>Artículo 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, 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 y la Jurisdicción Agraria y Rural.</p> <p><del>Parágrafo Transitorio: La estructura y funcionamiento de la Jurisdicción Agraria y Rural será definido por la ley y se encargará de los conflictos rurales y agrarios que allí se definan.</del></p>	Se elimina el párrafo porque lo allí dispuesto se recoge por completo en el siguiente artículo.
	<p><b>Artículo 2°.</b> Adiciónese al Título VIII de la Constitución Política de Colombia (De la Rama Judicial) el Capítulo III-A, "De la jurisdicción agraria y rural", en los siguientes términos:</p> <p><b>CAPÍTULO 3A. De la Jurisdicción Agraria y Rural</b></p> <p><b>Artículo 238A.</b> Créase la Jurisdicción Agraria y Rural. La ley determinará su estructura, competencias y funcionamiento, incluida la creación de los juzgados y tribunales agrarios y rurales, así como el procedimiento especial agrario y rural, con base en los principios y criterios del derecho agrario señalados en la ley, y con la garantía del acceso efectivo a la justicia y la protección a los Grupos étnicos: Comunidades negras o afrocolombianas, palenqueras, rai-zales, pueblos y comunidades indígenas, comunidad Rom y las víctimas del conflicto armado.</p>	Se incluye este artículo con el fin de crear y/o establecer la Jurisdicción Agraria y Rural garantizando la unidad de materia entre el articulado y el título del Proyecto de Acto Legislativo.
<p><b>Artículo 5°.</b> El Consejo Superior de la Judicatura, implementará de manera gradual y progresiva dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación del presente acto legislativo, la creación de los tribunales y juzgados agrarios y rurales, los cuales conocerán los asuntos que le son propios sin perjuicio de las leyes que desarrollen y reglamenten la Jurisdicción Agraria y Rural.</p> <p>El Consejo Superior de la Judicatura coordinará la creación de estos despachos, teniendo en cuenta las zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Justicia y del Derecho, en función de los volúmenes demográficos y rurales y la demanda de justicia sobre estos asuntos. El Gobierno nacional garantizará los recursos para su implementación.</p>	<p><b>Artículo 2° 3°.</b> El Consejo Superior de la Judicatura, implementará de manera gradual y progresiva dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación del presente acto legislativo, la creación de los tribunales y juzgados agrarios y rurales, los cuales conocerán los asuntos que le son propios sin perjuicio de las leyes que desarrollen y reglamenten la Jurisdicción Agraria y Rural.</p> <p>El Consejo Superior de la Judicatura coordinará la creación de estos despachos, teniendo en cuenta las zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Justicia y del Derecho, en función de los volúmenes demográficos y rurales, las zonas PDET y la demanda de justicia sobre estos asuntos, <u>entre otros</u>. El Gobierno nacional garantizará los recursos para su implementación.</p>	Se modifica la numeración y se incluye dentro de los criterios de focalización los municipios PDET.
<p><b>Artículo 3°.</b> El Congreso de la República tramitará y expedirá en la siguiente legislatura la ley por medio de la cual se establezca la estructura, funcionamiento y competencias de la jurisdicción agraria y rural, así como el procedimiento especial agrario y rural.</p>	<p><b>Artículo 3° 4°.</b> El Congreso de la República tramitará y expedirá en la siguiente legislatura la ley por medio de la cual se establezca la estructura, funcionamiento y competencias de la jurisdicción agraria y rural, así como el procedimiento especial agrario y rural.</p>	Se modifica la numeración
<p><b>Artículo 4°.</b> El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.</p>	<p><b>Artículo 4° 5°.</b> El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.</p>	Se modifica la numeración

**8. CONFLICTO DE INTERÉS**

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual el autor del proyecto y los ponentes presentan en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describe las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles

impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así: (...)

- 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.

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.*

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) *Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.*

b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*

c) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*

d) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*

e) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.*

f) *Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)*

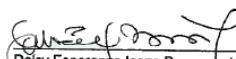
De lo anterior y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019


sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, pudiendo manifestar cuando considere que está inmerso en impedimento.

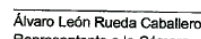
## 9. PROPOSICIÓN

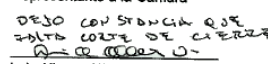
En relación con los puntos anteriormente expuestos y dada la importancia que esta iniciativa legislativa reviste, presentamos ponencia y solicitamos a los honorables miembros de la Cámara de Representantes, debatir y aprobar en segundo debate de segunda vuelta el **Proyecto de Acto Legislativo número 173 de 2022 Cámara, 35 de 2022 Senado, por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia y se establece la Jurisdicción Agraria y Rural**, conforme al texto propuesta a continuación.

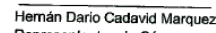
  
Delcy Esperanza Isaza Buenaventura  
Representante a la Cámara

  
Gabriel Baccera Yanez  
Representante a la Cámara

  
Santiago Osorio Marín  
Representante a la Cámara

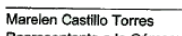
  
Álvaro León Rueda Caballero  
Representante a la Cámara


  
Luis Alberto Albán  
Representante a la Cámara

  
Hernán Darío Cadavid Márquez  
Representante a la Cámara

  
Orlando Castillo Advíncula  
Representante a la Cámara

  
Astrid Sánchez Morjés de Oca  
Representante a la Cámara

  
Marelen Castillo Torres  
Representante a la Cámara

  
Adriana Carolina Arbeláez G.  
Representante a la Cámara

## 10. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN SEGUNDA VUELTA EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 173 DE 2022 CÁMARA, 35 DE 2022 SENADO

*por el cual se modifica la Constitución Política de Colombia y se establece la Jurisdicción Agraria y Rural.*

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1º.** El inciso primero del artículo 116 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

Artículo 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, 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 y la Jurisdicción Agraria y Rural.

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

**CAPÍTULO 3A.**

**De la Jurisdicción Agraria y Rural**

**Artículo 238A.** Créase la Jurisdicción Agraria y Rural. La ley determinará su estructura, competencias y funcionamiento, incluida la creación de los juzgados y tribunales agrarios y rurales, así como el procedimiento especial agrario y rural, con base en los principios y criterios del derecho agrario señalados en la ley, y con la garantía del acceso efectivo a la justicia y la protección a los Grupos étnicos: Comunidades negras o afrocolombianas, palenqueras, raizales, pueblos y comunidades indígenas, comunidad Rom y las víctimas del conflicto armado.

**Artículo 3º.** El Consejo Superior de la Judicatura, implementará de manera gradual y progresiva dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación del presente acto legislativo, la creación de los tribunales y juzgados agrarios y rurales, los cuales conocerán los asuntos que le son propios sin perjuicio de las leyes que desarrollen y reglamenten la Jurisdicción Agraria y Rural.

El Consejo Superior de la Judicatura coordinará la creación de estos despachos, teniendo en cuenta las zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Justicia y del Derecho, en función de los volúmenes demográficos y rurales, las zonas PDET y la demanda de justicia sobre estos asuntos, entre otros. El Gobierno nacional garantizará los recursos para su implementación.

**Artículo 4º.** El Congreso de la República tramitará y expedirá en la siguiente legislatura la ley por medio de la cual se establezca la estructura, funcionamiento y competencias de la jurisdicción agraria y rural, así como el procedimiento especial agrario y rural.

**Artículo 5º.** El presente acto legislativo entrará en vigencia en la fecha de su promulgación.

**TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE SEGUNDA VUELTA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 173 DE 2022 CÁMARA, 35 DE 2022 SENADO**

*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 Política de Colombia quedará así:

Artículo 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, 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 y la Jurisdicción Agraria y Rural.

**Parágrafo transitorio.** La estructura y funcionamiento de la Jurisdicción Agraria y Rural será definido por la ley y se encargará de los conflictos rurales y agrarios que allí se definan.

**Artículo 2º.** El Consejo Superior de la Judicatura, implementará de manera gradual y progresiva dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación del presente acto legislativo, la creación de los tribunales y juzgados agrarios y rurales, los cuales conocerán los asuntos que le son propios sin perjuicio de las leyes que desarrollan y reglamenten la jurisdicción agraria y rural.

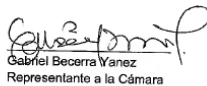
El Consejo Superior de la Judicatura coordinará la creación de estos despachos, teniendo en cuenta las zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Justicia y el Derecho, en función de los volúmenes demográficos rurales y la demanda de justicia sobre estos asuntos. El Gobierno nacional garantizará los recursos para su implementación”.

**Artículo 3º.** El Congreso de la República tramitará y expedirá en la siguiente legislatura la ley por medio de la cual se establezca la estructura, funcionamiento y competencias de la jurisdicción agraria y rural, así como el procedimiento especial agrario y rural.

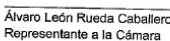
**Artículo 4º. Vigencia.** El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

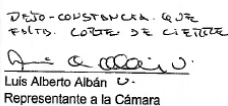
En los anteriores términos fue aprobado con modificaciones en primer debate segunda vuelta, el presente Proyecto de Acto Legislativo según consta en el Acta número 45 de abril 25 de 2023, respectivamente; así mismo fue anunciado, entre otras fechas según consta en el Acta número 44 del 19 de abril de 2023, respectivamente.

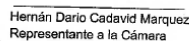
  
Delcy Esperanza Irujo Buena Ventura  
Representante a la Cámara

  
Gabriel Becerra Yanez  
Representante a la Cámara

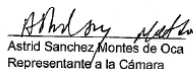
  
Santiago Osorio Marín  
Representante a la Cámara

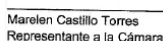
  
Álvaro León Rueda Caballero  
Representante a la Cámara

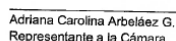
  
Luis Alberto Albán  
Representante a la Cámara

  
Hernán Darío Cadavid Marquez  
Representante a la Cámara

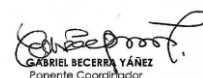
  
Orlando Castillo Advíncula  
Representante a la Cámara

  
Astrid Sánchez Montes de Oca  
Representante a la Cámara

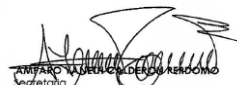
  
Mirelen Castillo Torres  
Representante a la Cámara

  
Adriana Carolina Arbeláez G.  
Representante a la Cámara

  
DELCEY ESPERANZA IRUJO BUENAVENTURA  
Ponente Coordinador

  
GABRIEL BECERRA YAÑEZ  
Ponente Coordinador

  
JUAN CARLOS WILLIS OSPINA  
Presidente

  
AMPARO VALENZUELA DE LOS RÍOS  
Secretaría