

Bogotá, D.C. 23 de mayo de 2023

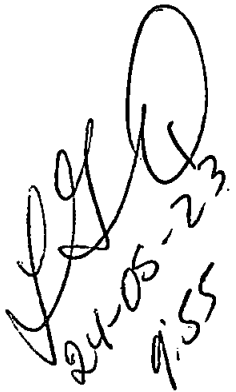
Honorable Senador  
**Fabio Raúl Amín Saleme**  
Presidente  
Comisión Primera Constitucional Permanente  
Senado de la República  
Ciudad

**REFERENCIA: Informe de Ponencia para Primer Debate en Segunda Vuelta en Senado de la República del Proyecto de Acto Legislativo No. 035 de 2022 Senado y 173 de 2022 Cámara "Por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia y se establece la jurisdicción agraria y rural".**

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, por medio del presente escrito me permito rendir Informe de Ponencia positiva para primer debate en segunda vuelta en Senado de la República al Proyecto de Acto Legislativo No. 035 de 2022 Senado y 173 de 2022 Cámara "Por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia y se establece la jurisdicción agraria y rural"

Cordialmente,

  
**ALEXANDER LÓPEZ MAYA**  
SENADOR DE LA REPÚBLICA

  
24-05-23  
9:55

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SEGUNDA VUELTA EN  
SENADO DE LA REPÚBLICA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 035 de  
2022 Senado y 035 de 2022 CÁMARA “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 y estaba compuesto por siete (7) artículos. Se trató de 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 Eliecer 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, German José Gómez López, Astrid Sánchez Montes de Oca, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, John Jairo González Agudelo, Oscar Hernán Sánchez León, Juan Pablo Salazar Rivera, James Hermenegildo Mosquera Torres, Gabriel Becerra Yañez, Luz María Múnera Medina, Heráclito Landinez Suárez, Luis Ramiro Ricardo Buelvas, 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, Omar 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 No. 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 No. 09 de la Mesa Directiva, fueron designados como coordinadores ponentes -para primer debate- los Honorables Representantes Delcy Esperanza Isaza Buenaventura y Gabriel Becerra Yañez; y como ponentes los Honorables Representantes Santiago Osorio Marín, Adriana Carolina Arbeláez Giraldo, Álvaro Leonel Rueda caballero, Hernán Darío Cadavid Márquez, Orlando Castillo Advincula, 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

📍 Edificio Nuevo del Congreso, Carrera 7 No. 8-68, Mezanine Sur  
Tel: 3823571 – Bogotá D.C.

📘 @alexlopezmaya

🐦 @AlexLopezMaya

📍 Carrera 9 No. 4-25 tel. 8938406 Cali

alexander.lopez.maya@senado.gov.co

📷 @alexlopezmaya

para conocer las diferentes posiciones del gobierno, academia, organizaciones y ciudadanía.

Mediante la Resolución No. 11 del 18 de septiembre de 2022, la mesa directiva de la Comisión Primera Constitucional permanente de la H. Cámara de Representantes convocó a audiencia pública la cual se realizó el día 29 de septiembre de 2022 a las 2:00 pm 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 03 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 04 de octubre de 2022.

El 06 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 06 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 – 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 primer debate en primera vuelta en Senado (tercer debate acumulado) 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 1381/2022 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 No. 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 1463 de 2022. La discusión en Plenaria de Senado para la primera vuelta del acto legislativo se programó para el día 06 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 1625 de 2022 y, posteriormente se radicó una fé de erratas del informe de conciliación que se publicó el día 13 de diciembre en la Gaceta 1645 de 2022. Una vez publicado el informe de conciliación en la Gaceta 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 No. 1627 de 2022 y, posteriormente se publicó una fé de erratas del informe de conciliación el día 13 de diciembre de 2022 en la Gaceta No. 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 No. 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 am 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 pm 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, Marelén 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 No. 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, Marelén 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, Alvaro 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. Tal y como consta en el Acta 45 del 25 de abril de 2023, el Proyecto de Acto Legislativo resultó aprobado en el primer debate de segunda vuelta en la Cámara de Representantes.

En virtud de lo anterior, el Proyecto de Acto Legislativo No. 173 de 2022 Cámara y 035 de 2022 Senado hizo tránsito al segundo debate de la segunda vuelta en la Plenaria de la Cámara de Representantes. Es así como el día 8 de mayo la Mesa Directiva, de conformidad con el Acta 028 y mediante C.P.C.P. 3.1 – 1156 - 2023, procedió a designar ponentes para el segundo debate en segunda vuelta a desarrollarse en la Plenaria de la Cámara de Representantes. La ponencia se radicó el día 08 de mayo, tal y como consta en la Gaceta No 438 del 9 de mayo de 2023, y fue suscrita inicialmente por los ponentes Gabriel Becerra, Delcy Isaza, Santiago Osorio Marín, Luis Alberto Albán, Orlando Castillo y Astrid Sánchez. Posteriormente, tal y como consta en Gaceta 467 de 2023. Por su parte,

los ponentes Hernán Cadavid, Marelen Castillo, Adriana Arbelaez, Álvaro Rueda, adhirieron posteriormente a la ponencia mayoritaria.

Una vez se radicó la ponencia, la mesa directiva de la Cámara de Representantes procedió a anunciar la discusión el día 9 de mayo y la programó para la sesión plenaria del día 10 de mayo, tal y como consta en el orden del día publicado. Es así como la discusión del Proyecto de Acto legislativo tuvo lugar el día 10 de mayo de 2023 en el segundo punto del orden del día correspondiente.

Una vez surtida la discusión, la Plenaria de la Cámara de Representantes procedió a aprobar el informe de ponencia, el articulado con proposiciones avaladas, y el título y pregunta con las mayorías absolutas requeridas por la ley, tal y como consta en Acta 058 del 10 de mayo de 2023. El texto aprobado en segundo debate de segunda vuelta en la Plenaria de la Cámara de Representantes fue publicado en la Gaceta No 487 del 17 de mayo de 2023, y fue remitido al Senado de la República para que hiciera trámite conforme con lo establecido en artículo 183 de la ley 5° de 1992.

Una vez que el Proyecto de Acto Legislativo en cuestión fue recibido por el Senado de la República, la Secretaría General de dicha corporación remitió el proyecto a la Comisión Primera del Senado para que éste siguiera su curso de discusiones. En consecuencia, la Mesa Directiva de la Comisión Primera de Senado, mediante Acta MD-29 de 2023, designó como ponente único para el primer debate de segunda vuelta en el Senado de la República, al Senador Alexander López.

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

Colombia ha venido acumulado 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 ésta 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 4 de 1943 suprimió esta figura y transfirió sus funciones a los jueces civiles de circuito. Treinta años después, la ley 4 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 éste 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 sólo 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 éste 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 ésta importante iniciativa, así como los suscritos coordinadores ponentes, consideran imperativo que ésta 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.

### **3.1 LOS CONFLICTOS AGRARIOS Y EL ACCESO A LA TIERRA**

El problema agrario en Colombia está atravesado 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 éste 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 éste 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)

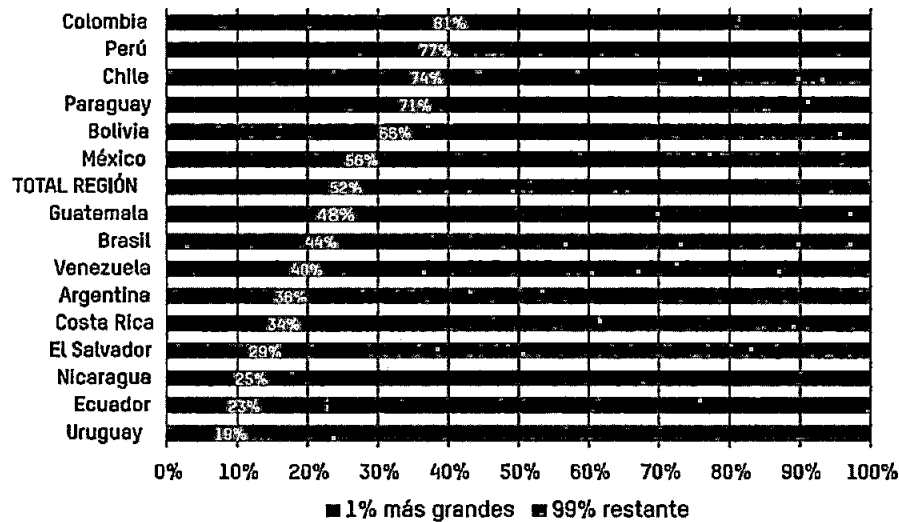
En relación con la necesidad de avanzar prontamente con la formalización de la propiedad privada y la adjudicación de baldíos ya ocupados, así como con la solución al problema en general de la informalidad en la propiedad rural debe anotarse que la Agencia Nacional de Tierras ha identificado un rezago 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 e 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.

**PORCENTAJE DE TIERRA QUE MANEJA EL 1% DE LAS EXPLOTACIONES MÁS GRANDES**



Fuente: Oxfam (2016) y cálculo propio para Colombia a partir de DANE (2016b)

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 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

<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)

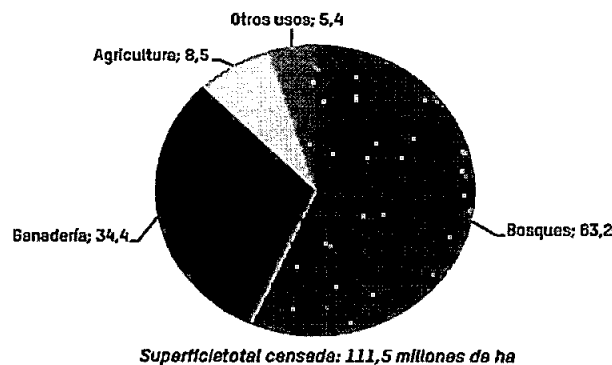
y económicos que afectan la producción agropecuaria;<sup>2</sup> e impactando de manera negativa la capacidad recaudo tributario del Estado; la capacidad productiva; la calidad de vida y las condiciones socioeconómicas del campesinado; la estabilidad y eficiencia del mercado de tierras y, desde luego, 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 éste 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.

### 3.2 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 sólo 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>

**USO DEL SUELO (MILLONES DE HECTÁREAS)**



Fuente: DANE (2016b).

<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%20de%20la%20desigualdad.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, concorra con la solución de nuevos conflictos producidos por dinámicas y fenómenos rurales.

### 3.3 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.

<sup>5</sup> Nuñez, 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 d desplazamiento y empobrecimiento de las víctimas.

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 sólo 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, pág 28.*

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.

### **3.4 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 1º 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 traslaticios 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 (v) 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 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 fé con lo pactado.

En consecuencia con lo anterior, los suscritos consideramos que es menester atender al compromiso de cumplir de buena fé 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.

### **3.5 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,

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



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.

### **3.6 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

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

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 asunto 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 proceso 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 (art.41 de la ley 160), la prohibición de fraccionamiento (art. 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 inexplotación 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 aferencia, 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 sólo 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.

#### 4. ÓRGANO DE CIERRE Y CONSENSOS EN LOS PRIMEROS SEIS (6) DEBATES

Tras amplias jornadas de intercambio y discusión constructiva entre representantes de la Rama Judicial, el Gobierno Nacional y parlamentarios de la Cámara Representantes, se logró construir un consenso sobre los siguientes tres aspectos:

- 1) Es pertinente, posible y necesaria la creación de una Jurisdicción Agraria y Rural mediante el Proyecto de Acto Legislativo que cursa en el Congreso de la República.
- 2) Es necesario que la Jurisdicción Agraria y Rural creada cuente con un órgano de cierre capaz de unificar jurisprudencia y pronunciarse de manera integral sobre los casos que, según el desarrollo procesal y normativo posterior, sean de su competencia.
- 3) Ese órgano de cierre, con capacidad para resolver integralmente los conflictos en última instancia de la Jurisdicción Agraria y Rural, debe ser la Corte Suprema de Justicia, toda vez que ésta ya ejerce competencias de órgano de cierre en materia civil y agraria.

De alguna manera, entre las ventajas de este consenso puede resaltarse que el impacto fiscal de la Ley Estatutaria que desarrolle el Proyecto de Acto Legislativo será ostensiblemente menor, toda vez que no será necesario crear una nueva corte con la carga presupuestal que ello implica. No obstante, se garantiza la existencia de un órgano de cierre en cabeza de la Corte Suprema de Justicia. Así las cosas, la presente ponencia ratifica y se suma al consenso construido en la Cámara de Representantes, tal y como consta en el pliego de modificaciones presentado en el numeral 6 del presente documento.

Por otra parte, es sabido que -tal y como se consignó en las ponencias previas- el proyecto de acto legislativo originalmente radicado tenía siete (7) artículos. No obstante, la enriquecedora discusión que se ha dado durante los primeros 6 debates de esta iniciativa de reforma constitucional ha desembocado en cambios y modificaciones al articulado inicial. El resultado de dichas discusiones se encuentra decantado en el articulado aprobado en el segundo debate de segunda vuelta en la Cámara de Representantes, y que se consigna a continuación:

"(...)

**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. El órgano de cierre de la Jurisdicción Agraria y Rural será la Corte Suprema de Justicia a través de la Sala de Casación Civil y Agraria.

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

**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."

## **5. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Para dar trámite al Proyecto de Acto Legislativo No 035 de 2022 Senado y 173 de 2022 Cámara "*Por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia y se establece la Jurisdicción Agraria y Rural*" en primer debate de segunda vuelta en el Senado de la República, en mi condición de ponente, pongo a consideración de la corporación el siguiente pliego de modificaciones:



TEXTO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE DE SEGUNDA VUELTA EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	MODIFICACIONES PROPUESTAS	EXPLICACIÓN DE LA MODIFICACIÓN
<p>“Por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia y se establece la Jurisdicción Agraria y Rural”</p>	<p>Sin modificaciones</p>	<p>Sin modificación</p>
<p><b>Artículo 1º.</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>El órgano de cierre de la Jurisdicción Agraria y Rural será la Corte Suprema de Justicia a través de la Sala de Casación Civil y Agraria.</p>	<p><b>ARTÍCULO 1º.</b> El inciso primero del artículo 116 de la Constitución Política de Colombia quedará así:</p> <p><b>Artículo 116.</b> <i>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.</i></p> <p><i>El órgano de cierre de la jurisdicción agraria y rural será la Corte Suprema de Justicia.—a través de la sala de casación civil y agraria</i></p>	<p>Se propone eliminar la expresión “a través de la sala de casación civil y agraria” porque:</p> <p>- <u>La Constitución Política de Colombia no define las funciones, competencias y/o distribución de las Salas de la Corte Suprema de Justicia,</u> hacerlo en este caso sería anómalo. Las disposiciones sobre las salas están contenidas en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia y el reglamento de la Corte, respectivamente.</p>

<p><b>Artículo 2º.</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 competencia y funcionamiento, así como el procedimiento especial agrario y rural, con base en los principios y criterios del derecho agrario señalados en la ley, y con la garantía del acceso efectivo a la justicia y la protección a los campesinos y a los Grupos étnicos: Comunidades negras o afrocolombianas, palenqueras, raizales, pueblos y comunidades indígenas, comunidad Rom y las víctimas del conflicto armado.</p>	<p><b>Artículo 2º.</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 competencia y funcionamiento, así como el procedimiento especial agrario y rural, con base en los principios y criterios del derecho agrario señalados en la ley, y con la garantía del acceso efectivo a la justicia y la protección a los campesinos, víctimas del conflicto armado y a los Grupos étnicos: Comunidades negras o afrocolombianas, palenqueras, raizales, pueblos y comunidades indígenas y comunidad Rom</p>	<p>Se ajusta la redacción para indicar que las víctimas del conflicto armado no son todas pertenecientes a las comunidades étnicas</p>
<p><b>Artículo 3º.</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, entre otros. El Gobierno nacional garantizará los recursos para su implementación.</p>	<p>Sin Modificaciones</p>	<p>Sin Modificaciones</p>

<p><b>Artículo 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>	Sin modificaciones	Sin modificaciones
<p><b>Artículo 5°.</b> El presente acto legislativo entrará en vigencia en la fecha de su promulgación.</p>	Sin modificaciones	Sin modificaciones

## 6. 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 5 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.

## 7. PROPOSICIÓN

En relación con los puntos anteriormente expuestos y dada la importancia que esta iniciativa legislativa reviste, me permito presentar ponencia positiva y solicito a los honorables miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, dar primer debate en el Senado en segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo No. 035 de 2022 Senado y 173 de 2022 Cámara "Por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia y se establece la Jurisdicción Agraria y Rural", conforme al pliego de modificaciones propuesto.

Cordialmente,



**ALEXANDER LÓPEZ MAYA**  
**SENADOR DE LA REPÚBLICA**

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SEGUNDA VUELTA EN LA COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 035 de 2022 SENADO y 173 de 2022 CÁMARA**

**“POR EL CUAL SE MODIFICA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA Y SE ESTABLECE LA JURISDICCIÓN AGRARIA Y RURAL”**

**EL CONGRESO 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. El órgano de cierre de la Jurisdicción Agraria y Rural será la Corte Suprema de Justicia.

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

**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 4°.** 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 5°.** El presente acto legislativo entrará en vigencia en la fecha de su promulgación.

Cordialmente,

  
**ALEXANDER LÓPEZ MAYA**  
**SENADOR DE LA REPÚBLICA**