



INSTITUTE FOR INTEGRATED TRANSITIONS

7 de octubre de 2020, Bogotá D.C.

Señores

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: comentarios en audiencia pública al Proyecto de Ley “por la cual se crea una especialidad judicial rural y agraria, se establecen los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales y se dictan otras disposiciones”.

Señores de la Comisión Primera Constitucional:

Por medio del presente documento, el Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT) pone respetuosamente a su consideración algunas reflexiones en el marco de la Audiencia Pública al Proyecto de Ley “por la cual se crea una especialidad judicial rural y agraria, se establecen los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales y se dictan otras disposiciones”.

[IFIT](#) es una organización no gubernamental independiente constituida en 2012 que tiene como misión ofrecer análisis y asesoramiento amplio y exhaustivo a los actores nacionales que participan en procesos de diálogo y transición.

En Colombia, IFIT participó como organización internacional experta en diálogos y transiciones hacia la paz, prestando asesoramiento a la delegación del Gobierno en La Habana durante las conversaciones sobre el punto de víctimas del conflicto armado. En el 2016, IFIT creó el Fondo de Capital Humano (FCH), un grupo de quince personas que participaron directamente en las negociaciones de los diferentes puntos del Acuerdo entre el Gobierno y las FARC-EP y cuya finalidad es garantizar que el conocimiento adquirido durante la negociación esté disponible y activo para la construcción de paz. IFIT ha venido acompañando el proceso de construcción de paz, brindando asesoría técnica e independiente a los diferentes actores involucrados en la implementación del Acuerdo Final, aportando una visión interdisciplinaria e integral en temas de desarrollo, seguridad, apertura democrática y justicia transicional.

Desde mi calidad de asesor del gobierno entre 2012 y 2017 en las conversaciones de paz en el punto de desarrollo rural y en el proceso de alistamiento institucional y normativo para la implementación, esta intervención tiene como finalidad contribuir a la discusión sobre el proyecto de ley en mención dentro de la Comisión Primera Constitucional, en particular en cuanto a su relación con lo dispuesto en el Acuerdo de Paz.

1. En primer lugar, **destaco la importancia** que tiene este proyecto de ley estatutaria (PL de acá en adelante) para cumplir con el compromiso de crear una jurisdicción agraria plasmado en la Reforma Rural Integral, parte del Acuerdo de Paz. Este compromiso se incluyó como parte del subpunto “algunos mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso”. El

PL está bien encaminado en este sentido, ya que está dirigido a hacer realidad este propósito, que no tiene otra razón de ser que el de hacer efectivo el Estado Social de Derecho en las zonas rurales del país. Es esencial que los legisladores y el gobierno lo vean como un mecanismo más dentro de toda la suerte de medidas que crea el acuerdo para fortalecer la institucionalidad en las zonas rurales y que, por lo tanto, hay que verlo en relación a y de manera conjunta con los demás instrumentos dispuestos par la implementación del punto agrario. Mejorar el acceso a la justicia por parte de los habitantes rurales es esencial como parte del proceso de construcción de paz así como lo es establecer mecanismos y procesos robustos y pertinentes que permitan resolver los conflictos alrededor de la tenencia y uso de la tierra por la vía institucional. Destaco positivamente que esta especialidad se plantee con **vocación de permanencia**, pues está dirigida a desarrollar una política de Estado de justicia rural de largo plazo.

2. En segundo lugar, valga señalar que, al crear esta especialidad, el PL está atendiendo a una de las **grandes necesidades** que tienen **los y las pobladoras rurales** en cuanto a acceder a una justicia oportuna y celera que responda a la realidad de sus territorios. El enfoque que tiene el PL, según lo dispuesto en la justificación del mismo, es de una justicia rural que esté presente en los territorios y conozca a cabalidad la problemática agraria y rural de las zonas del país con mayores déficits de justicia, que históricamente ha coincidido con las de mayor violencia y conflicto armado, como lo muestra el índice de desempeño de justicia local. En estas zonas convergen las mayores barreras de acceso a la justicia con la menor oferta de justicia. Según cifras recientes del Consejo Superior de la Judicatura, mientras que a nivel nacional hay 11 jueces por cada 100.000 habitantes, en los municipios que hacen parte de los PDET hay sólo 6 jueces por 100.000 habitantes. Fortalecer la presencia del Estado en los territorios más afectados por el conflicto tiene que ver, por supuesto, con lograr proteger la vida de los ciudadanos y monopolizar el uso de la fuerza, pero también con hacer efectiva la administración de justicia en el territorio.
3. Así mismo, este PL es de suma pertinencia dado que permitirá **dar cierre jurídico** a los distintos conflictos que surjan en relación con los procesos administrativos para brindar acceso a tierras, regularizar y formalizar los derechos de propiedad, complementando así lo dispuesto por el Decreto Ley 902 de 2017. Aunque a mi juicio el diseño institucional ideal sería contar con una jurisdicción totalmente nueva, la creación de la especialidad, como lo establece este PL, es un avance esencial, siempre y cuando de antemano se prevean —como el PL lo hace artículos 131-133— los **recursos financieros y humanos** que su puesta en marcha implica, justamente para evitar lo que ocurrió con el Decreto Ley 2303 de 1989 que, tras su expedición, nunca se hizo realmente efectiva.
4. Es acertado que en su concepción, la **especialidad propuesta en PL vaya más allá de resolver conflictos estrictamente civiles**, dado que como bien se expone en la justificación, los conflictos rurales van más allá y están en buena medida relacionados con múltiples conflictos asociados con predios baldíos. Ahora bien, al respecto, es importante precisar aún más cómo funcionará el carácter mixto de esta especialidad teniendo en cuenta que, en muchos casos, la complejidad y naturaleza de los conflictos agrarios y rurales dificulta precisar con nitidez si estos son estrictamente entre privados o entre un actor privado y uno público. De hecho, justamente la falta de claridad alrededor de los derechos de propiedad y la ausencia de la regularización de estos derechos es lo que exige que exista una

institucionalidad que ayude a dirimir estos conflictos legalmente. Es de suma relevancia que se puedan establecer **mecanismos adicionales al señalado por el Artículo 108 del PL con respecto a la convergencia** de la jurisdicción contencioso administrativa y la ordinaria en el conocimiento de los casos. Incluso, se podría pensar en tener una “sala repartidora” compuesta por magistrados de ambas jurisdicciones que determinen de antemano la competencia del caso y cuando éste involucre a ambas jurisdicciones establezcan claros mecanismos de coordinación.

5. En particular, vale la **pena precisar el rol que cumpliría la especialidad agraria en fallos respecto de los procesos agrarios** (Art. 36 del PL), que seguramente serán de los de mayor demanda de justicia y aclarar cuál sería el procedimiento a seguir cuando se afecten derechos de los beneficiarios de los distintos programas de acceso a tierra. Al respecto, se puede estudiar los protocolos y procedimientos establecidos para tal fin en la normativa asociada a la restitución de tierras.
6. Es acertado que el PL tenga **mecanismos para acercarse al territorio**, tanto en cuanto a flexibilidades procesales y uso de tecnología, como en relación a los facilitadores itinerantes y simplificación de los trámites. También resalto de manera positiva el reconocimiento y la conexión de la especialidad agraria con los figuras y mecanismos de resolución alternativa de conflictos, que históricamente han jugado un papel esencial en las zonas rurales. Fortalecer esas figuras y mecanismos —con métodos participativos— le permitirá a la especialidad ejercer su labor con mayor pertinencia y conocimiento de las particularidades de los territorios. Y la promoción especial del acceso a la justicia por parte de las mujeres rurales cuyas barreras de acceso son más altas.
7. En relación con el comentario anterior, es necesario establecer **mecanismos de coordinación de esta especialidad con la jurisdicción indígena**.
8. En la medida en que la especialidad tiene el alcance de resolver conflictos agrarios y rurales, que apuntan tanto a asuntos de tenencia y uso del suelo, es esencial que se **precise con mayor claridad en la concepción y la competencia de la especialidad sobre los conflictos de uso y los criterios para establecer prevalencias de criterio normativo** cuando haya contradicciones entre distintos cuerpos normativos.

Esperamos que estos comentarios sean útiles en la discusión del PL y su desarrollo en el Congreso de la República.

Atentamente,

Andrés García Trujillo

Asociado al Instituto para las Transiciones Integrales - IFIT