



Bogotá D.C.

Doctor
ÁLVARO HERNÁN PRADA ARTUNDUAGA
Representante a la Cámara
Congreso de la República de Colombia
debatescomisionprimera@camara.gov.co
Bogotá D.C.

Referencia: Comentarios a Proyecto de Ley Estatutaria No. 134 de 2020 Cámara “Por la cual se crea una Especialidad Judicial Agraria y Rural, se establecen los mecanismos para la resolución de Controversias y Litigios Agrarios y Rurales y se dictan otras disposiciones”

Honorable Representante:

La Defensoría del Pueblo, en cabeza de la Defensoría Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras, responsable de la promoción y defensa de los derechos humanos del campesinado, se permite presentar comentarios al Proyecto de Ley Estatutaria No. 134 de 2020, “por la cual se crea una Especialidad Judicial Agraria y Rural, se establecen los mecanismos para la resolución de Controversias y Litigios Agrarios y Rurales y se dictan otras disposiciones”, para lo cual el presente escrito se dividirá en dos (2) partes: i) Análisis y comentarios al proyecto legislativo; ii) Conclusiones.

I) Análisis y comentarios al proyecto legislativo:

La Defensoría del Pueblo reconoce los esfuerzos del Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho, para avanzar en la implementación de lo dispuesto en el punto 1 del Acuerdo Final, denominado “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral”, donde se dispone la creación de una jurisdicción agraria que garantice el acceso oportuno y efectivo a la justicia de la población rural, especialmente de aquella en situación de vulnerabilidad manifiesta, en aras de promover la resolución de los conflictos agrarios, mediante la promoción de la igualdad material y del desarrollo integral del campo.

Estos esfuerzos se ven reflejados en la radicación del Proyecto de Ley Estatutaria No. 134 de 2020, por la cual se pretende establecer una jurisdicción especial, conformada por un cuerpo de jueces y magistrados expertos en la materia, dedicados a dirimir controversias en el orden rural, para fomentar la protección, democratización y acceso a la justicia del campesinado, en tanto sujeto de derechos de especial protección constitucional, si se considera que históricamente esta población se ha visto desprovista de herramientas jurídicas que les permita hacer exigibles sus derechos constitucionales y legales.

La creación y funcionamiento independiente de una jurisdicción agraria que materialice la finalidad constitucional de disposición de tierras en favor de campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, ha sido una duda histórica del Estado colombiano. En efecto, a partir de la expedición del Decreto 2303 de 1989, la jurisdicción agraria en Colombia fue organizada de manera parcial y limitada, al establecer solamente dos Salas Agrarias frente a veintitrés que estaban previstas, lo cual indica que hasta el momento solo se ha avanzado con una especie de plan piloto de armazón judicial que dista en gran medida de las realidades económicas, necesidades sociales y de la alta presencia de conflictividades territoriales en el sector rural de nuestro país.

1. Sobre los principios y postulados básicos:

La Defensoría del Pueblo comparte los principios que gobernarían los procesos de la jurisdicción agraria, como criterios orientadores de la actuación judicial. A este listado, podrían agregarse otros criterios rectores como el de prevalencia de la aplicación del derecho sustancial, con el objeto de garantizar que la actividad judicial propenda por la realización y efectividad tanto de la justicia en el campo, como de los derechos consagrados en abstracto por el orden jurídico interno, en consonancia con los principios generales del derecho agrario, especialmente, el relativo a la protección de la parte más débil en las relaciones de tenencia de la tierra y producción agraria.

De igual forma, la Defensoría del Pueblo resalta que el proyecto legislativo contemple la asignación de facultades jurisdiccionales para la adopción de decisiones extra y ultra petita cuando se evidencia una asimetría en la relación procesal, en tanto este postulado entraría en consonancia con los fines y principios generales del derecho agrario, especialmente el relativo a la protección de la parte más débil en las relaciones de tenencia de la tierra y de la producción agraria, entre ellas, mujeres rurales, comunidades campesinas, pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas.

Considerando que la protección de las tierras del Estado se constituye en una obligación constitucional, que surge con el objeto esencial de propender por la distribución equitativa y democrática de la propiedad en favor de los directos beneficiarios de la política de tierras, la Defensoría del Pueblo considera que dicha facultad jurisdiccional no solo debería ser aplicable para la protección de la parte más débil en las relaciones agrarias, sino que también podría hacerse extensiva a favor de la protección de las tierras baldías y bienes fiscales de propiedad del Estado, en aras de cumplir con el objetivo central del sistema de reforma agraria; que no es otro distinto que el acceso progresivo a la tierra y el territorio del campesinado y de los grupos étnicos para el mejoramiento de su calidad de vida.

2. Sobre la especialidad:

Tradicionalmente los conflictos que se suscitan en torno a los derechos de propiedad, uso y tenencia de bienes inmuebles rurales, también pueden involucrar preocupaciones de índole ambiental, tales como, asuntos relacionados con el uso y aprovechamiento de recursos naturales; cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad; aprovechamiento de cuerpos de agua para su utilización en actividades agrarias; o tensiones suscitadas por fenómenos de uso, ocupación y tenencia en áreas protegidas, zonas de reserva forestal o ecosistemas paramunos.

Juzgamos que la pretensión de resolver los conflictos relacionados con derechos de propiedad, y, en general, con las relaciones que vinculan a la ruralidad, deben involucrar de manera necesaria aspectos de derecho ambiental, como los problemas jurídicos por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, ya que en lo agrario, es claro que no solo hay conflictos por la tierra, sino conflictos relacionados con el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, razón por la cual la Constitución Política de 1991 señaló? además que la propiedad debe cumplir una función social y ecológica. Sumado a esto, los retos actuales de la justicia agraria pasan por garantizar la democratización en el acceso a la tierra y el uso sostenible de esta, que es ser productiva y garantizar la producción de alimentos con el menor impacto ambiental posible.

En este sentido, la Defensoría del Pueblo considera oportuno que el proyecto legislativo contemple de manera taxativa asuntos de derecho ambiental que tienen incidencia en la ruralidad, a efectos de ser abocados por la jurisdicción agraria. Resulta pertinente que esta jurisdicción que se propone crear, tenga conocimiento de diferendos ambientales derivados de las controversias agrarias, en tanto éstos comprometen directamente garantías legales y constitucionales de la población rural.

3. Articulación de los procesos judiciales agrarios con el procedimiento único de ordenamiento social de la propiedad:

Es de resaltar que el proyecto legislativo plantea el procedimiento rural y agrario como un proceso declarativo, a través del cual se dirimen los conflictos definidos dentro de la delimitación de su competencia. Sobre este punto, debe recordarse que gran parte de los procesos judiciales darían continuidad a las fases administrativas adelantadas por la autoridad de tierras, en cabeza hoy de la Agencia Nacional de Tierras, bajo la ritualidad del proceso único de ordenamiento social de la propiedad, donde se surten, entre otras etapas procesales, la conformación del expediente, realización de visita de campo, elaboración de un informe técnico preliminar y práctica de pruebas, lo cual da cuenta que la etapa judicial no se adelanta en condiciones en las que los casos no hayan sido previamente instruidos por la Agencia Nacional de Tierras.

En consecuencia, la Defensoría del Pueblo recomienda que la regulación de los procedimientos en sede jurisdiccional se armonice con las etapas procesales previstas en la fase administrativa que se adelanta en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras, de modo que la práctica pruebas, fines publicitarios, presentación de la demanda y su contestación, se realice bajo principios de economía procesal y oportunidad cuando se advierta la intervención de dicha entidad.

4. Enfoque de género:

La Defensoría del Pueblo recibe con beneplácito que el proyecto de ley contemple una serie de cláusulas generales en favor de las mujeres rurales, quienes son entendidas como agentes esenciales en el desarrollo rural integral y, a su vez, son reconocidas como población en situación de vulnerabilidad que ostentan una relación diferencial con la tierra y el territorio.

Las mujeres rurales constituyen uno de los grupos poblaciones para quienes resulta más difícil acceder a la justicia, no solo por los patrones de discriminación en razón del género que imperan en nuestro país, sino también por las condiciones de especial vulnerabilidad y de victimización diferenciada y desproporcionada en el marco del conflicto armado interno. A manera de ejemplo, las mujeres rurales por su condición de madres y cuidadoras del hogar, por lo general, tienen una capacidad de movilización menor, que se precariza en regiones con mayores obstáculos de índole geográfico y de acceso a medios de transporte.

En muchas ocasiones las mujeres no cuentan con tiempo propio, pues deben ocuparse de sus hijos mejores, de los asuntos de la casa y de la búsqueda de medios de subsistencia, lo cual las limita para acceder a la justicia y participar en procesos de exigibilidad de sus derechos.

Teniendo en cuenta la necesidad de corregir estos fenómenos históricos de discriminación y victimización hacia las mujeres rurales, se recomienda que la propuesta legislativa concrete acciones afirmativas específicas que permitan garantizar el acceso efectivo y real a la justicia de las mujeres rurales, su participación real en todas las etapas procesales; y su formación en la activación de mecanismos judiciales que les permita ejercer y hacer reconocer ante terceros los derechos de los que son titulares.

La Defensoría del Pueblo considera que la figura propuesta como “Despachos Judiciales de Apoyo Itinerantes” pueden desarrollar un papel esencial en la aplicación del enfoque de género, visibilizando y corrigiendo este tipo de obstáculos que afectan el acceso real de las mujeres rurales a la justicia. Teniendo en cuenta las posibilidades de desplazamiento en terreno que tendrían estos operadores para solventar necesidades de acceso en determinadas zonas del país, su función podría resultar esencial para garantizar el acceso a la justicia de las mujeres rurales, especialmente de quienes habitan en zonas rurales distantes, de manera que puedan ser asesoradas de manera preferente para la resolución de sus conflictos agrarios, direccionándolas ante la autoridad judicial o administrativa competente.

5. Enfoque étnico e intercultural:

En aras de lograr una eficacia en términos de pluralismo e inclusión, la Defensoría del Pueblo estima necesario que el Proyecto de Ley contemple reglas específicas desde una perspectiva diferencial étnica, en aras de resolver conflictividades agrarias que involucren a pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas, raizales, palanqueras y ROM. En este sentido, resulta esencial que la propuesta normativa contemple acciones afirmativas encaminadas al reconocimiento, inclusión y participación activa de los grupos étnicos dentro de la jurisdicción agraria a estatuir, tomando en consideración las dificultades generales de acceso a la justicia, relacionadas con la falta de adecuación de los sistemas jurisdiccionales a sus características lingüísticas y culturales, dinámicas sociales específicas, cosmovisión y formas propias de resolución de conflictos.

Así mismo, la Defensoría del Pueblo considera oportuno que el proyecto legislativo desarrolle de manera específica instrumentos judiciales y/o extrajudiciales, para la definición de conflictos interculturales e interétnicos de orden agrario, donde concurren partes en situación de vulnerabilidad manifiesta y revestidas de especial protección constitucional. Lo anterior, en aras de garantizar no solo la convivencia pacífica de las comunidades campesinas, afrocolombianas e indígenas desde un enfoque multicultural, sino también la atención integral y armónica de sus pretensiones territoriales desde un enfoque de acción sin daño.

6. Mecanismos alternativos de solución de conflictos:

La Defensoría del Pueblo resalta que el Proyecto de Ley contempla medidas que fomentan el acceso de la población rural a Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, los cuales se constituyen en una alternativa ante la excesiva judicialización de las controversias, la congestión judicial y el formalismo procesal. En efecto, la propuesta normativa contempla la posibilidad de conciliar las materias de naturaleza agraria que sean susceptibles de transacción y desistimiento, siempre que la ley no lo prohíba.

No obstante, el Proyecto de Ley no especifica los asuntos en los que resulta procedente e improcedente la conciliación, razón por la cual la Defensoría del Pueblo considera importante su definición expresa, de modo que tanto la población rural como los operadores con competencia para conciliar, tengan suficiente claridad sobre las materias que pueden ser tramitadas o no a través de este mecanismo alternativo de solución de conflictos.

II) Conclusiones:

La Defensoría del Pueblo reafirma la necesidad de garantizar la implantación de la justicia en el campo, bajo criterios de tutela a favor de la parte más débil de las relaciones agrarias, garantizando así la eficacia de principios y derechos de rango constitucional y legal, que revisten de protección reforzada al campesinado como sujeto colectivo e individual de derechos, propendiendo así por la materialización de deberes que radican en cabeza Estado, como la protección de los bienes baldíos del Estado, la democratización en el acceso a la tierra, la promoción de la economía campesina y el acceso efectivo y no discriminatorio a la justicia.

Para ello, resulta relevante la capacitación de los funcionarios judiciales y operadores con competencia para conciliar, de manera que las controversias sean resueltas con base en los principios generales del derecho agrario y de derecho constitucional, pero sobre todo, teniendo siempre presente la finalidad primordial de esta jurisdicción que se pretende crear; la cual no es otra distinta que la de implantar justicia en el campo, en beneficio de las partes más débiles de las relaciones agrarias.

Finalmente, si bien es cierto que las zonas PDET deben ser priorizadas en el marco de la implementación de los compromisos del Acuerdo Final, criterio que acoge y resalta la Defensoría del Pueblo, no lo es menos que la demanda de justicia rural no se agota ni se concentra mayoritariamente en esas áreas del país. De ahí la importancia que el legislador contemple criterios adicionales, que orienten las decisiones del Consejo Superior

de la Judicatura cuando comience la implantación de estos jueces en el territorio nacional.

Agradezco la amable atención.

Cordialmente,



CARLOS AURELIO MERCHAN TARAZONA
DELEGADO PARA LOS ASUNTOS AGRARIOS Y TIERRAS

Copia: N/A

Anexo: N/A

Tramitado y proyectado por: Lina Rodríguez Enciso. Profesional Especializada. Defensoría Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras

Revisado para firma por: Doctor Carlos Aurelio Merchán Tarazona. Defensor Delegado para para los Asuntos Agrarios y Tierras

Quienes tramitamos, proyectamos y revisamos declaramos que el documento lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma.