



Observaciones sobre el 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*”

Introducción

Luego de más de medio siglo de conflicto armado y un arduo proceso de negociaciones efectuadas en La Habana, Cuba, se firmó el Acuerdo Final para la Paz entre el Gobierno Nacional y la entonces guerrilla de las FARC-EP; situación que marcó un antes y un después en la historia de Colombia al haber dado cierre a un largo episodio de confrontación armada. Son múltiples los retos y desafíos que surgen en el marco de la implementación de los cinco puntos que integran al mencionado pacto, y en específico en lo que respecta al Punto 1 sobre “Reforma Rural Integral”; pues, dentro de las causas estructurales del conflicto armado, la principal se relaciona con la inequitativa distribución, apropiación y usos inadecuados de la propiedad rural en Colombia.

La anterior situación plantea como reto la creación de una estrategia que permita solucionar la totalidad de problemáticas de la conflictividad territorial que entraña la disputa por la tierra y los territorios en el mundo agrario colombiano; desde el aparato de justicia colombiano.

En este contexto, en el mes de agosto de 2020 la actual Ministra de Justicia y del Derecho, Margarita Cabello Blanco, radicó el proyecto de Ley Estatutaria número 134 de 2020 para la creación de la Especialidad Agraria. Esta iniciativa tiene el objetivo de “adecuar y articular la estructura de la Administración de Justicia, así como su marco orgánico procesal (judicial y extrajudicial), para implementar la especialidad agraria y rural en las jurisdicciones ordinaria y de lo contencioso administrativo en Colombia¹.”

Se destaca que, este cuerpo normativo pretende crear una justicia agraria de carácter permanente, para resolver asuntos de índole Agrario y Rural. Sin embargo, esta propuesta se mantiene como una mera especialidad dentro de la justicia ordinaria, y no

¹ Cámara de Representantes. Proyecto de Ley Estatutaria número 134 de 2020.
Carrera 57B 67ª -10 | Bogotá, D.C.
3132009564 / 3138909568
prodetercol@gmail.com / info@prodeter.org
www.prodeter.org





como una jurisdicción agraria; desconociendo lo preceptuado en el punto 1.1.8 del Acuerdo Final para la Paz, que estableció el compromiso por parte del Gobierno Nacional de crear de una jurisdicción agraria con enfoque de género y con una adecuada cobertura y capacidad en el territorio; enfatizando en las zonas priorizadas, y con mecanismos capaces de garantizar un acceso a la justicia que sea ágil y oportuno para la población rural en situación de pobreza.

Así las cosas, es menester indicar que, la concepción de una especialidad agraria perteneciente a la jurisdicción ordinaria o contenciosa, no es suficiente para atender la verdadera conflictividad rural asociada a los fundos rurales; pues, como se demostrará en el presente documento, la experiencia del siglo pasado demuestra que los intentos de una especialidad agraria en la justicia ordinaria fracasaron, al igual que, la experiencia de Restitución de Tierras.

Precisado lo anterior, con la finalidad de desarrollar los argumentos que sustentan la imposibilidad constitucional, legal y convencional que tiene este Proyecto de Acuerdo; se propondrá la siguiente estructura bajo dos grandes apartados: el de “consideraciones generales” y el de “comentarios específicos del texto”. En el apartado de consideraciones generales, se expondrán, en primera medida, los antecedentes normativos que sobre la especialidad judicial agraria se han gestado en Colombia y su fracaso; en segunda medida, se abordará la problemática sobre la privatización de los baldíos en Colombia; y en tercera medida, se analizará la idea de una justicia agraria transicional para el postconflicto en Colombia.

En el apartado de comentarios específicos al texto se presentarán los artículos del Proyecto de Acuerdo que se consideran inconstitucionales, ilegales o inconvenientes y las razones que justifican tales consideraciones; para posteriormente, finalizar con una serie de consideraciones finales.

Consideraciones generales

1. Antecedentes normativos sobre especialidad judicial agraria en Colombia y su fracaso

A comienzos del siglo XX la propiedad rural en Colombia estaba conformada bajo una estructura de régimen de hacienda, de pequeña propiedad, y de enclaves de exportación bananera. La apropiación de las tierras más fértiles y accesibles por parte de la estructura hacendaria, un marcado mapa de desigualdad en el acceso y tenencia





de la tierra en el país, sumado a la disposición de grandes extensiones de tierra incultas o mínimamente explotadas, y la controversia entre el presunto derecho de propiedad indiano aducido por numerosos terratenientes sobre esas tierras deficientemente explotadas, o con títulos difusos, incompletos; fueron factores que desencadenaron una serie de conflictividades por la tierra entre terratenientes y campesinos, latifundistas y pequeños propietarios².

Este grave panorama, sumado a las tensiones y acciones violentas que se vivieron en la primera mitad del siglo XX, generó una situación de inseguridad social y jurídica, en tanto que, no existía uniformidad en la aplicación e interpretación de las normas del Derecho Civil sobre el régimen de tierras, o lo que es lo mismo, respecto de las relaciones de propiedad. Este contexto fue el antecedente que motivó los intentos de jurisdicción agraria en Colombia, que a continuación se expondrán:

Ley 200 de 1936

En el año 1936 durante el gobierno del presidente de corte liberal Alfonso López Pumarejo, se expidieron una serie de iniciativas reformistas, dentro de las que cabe mencionar: el Acto Legislativo No. 1 del 5 de agosto de 1936 -la reforma constitucional de 1936- y la Ley 200 de 1936 o régimen de tierras; proyectos de corte redistributivo que consagraron la cláusula de la función social de la propiedad.

La Ley 200 de 1936 es concebida como el primer antecedente de la jurisdicción agraria en Colombia. Como lo explica Absalón Machado, se concentró en regular tres aspectos fundamentales: el primero, el concerniente a la regulación de las relaciones generadas entre la propiedad privada y la sociedad; el segundo, relacionado con los derechos y obligaciones que acarrea la propiedad de la tierra; y el tercero, relacionado con la creación y regulación de los Juzgados de Tierras³.

Esta ley abordó el tema agrario como un tema específico, que pretendía estimular la producción agrícola para impulsar el crecimiento económico en una sociedad pobre, la generación de alimentos baratos y el uso adecuado de la tierra. ⁴ Sin embargo, para

² Ramos, M. (s.f.). *Justicia agraria: la experiencia colombiana*. Semintario Internacional de Justicia agraria y ciudadanía.

³ Machado, A. (2009). *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia. De la colonia a la creación del Frente Nacional*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia

⁴.Ibid.





estimular la producción agrícola se debía corregir la problemática de dominio y la concentración de la propiedad rural; por ello, la norma estableció la figura de “extinción del derecho de dominio o propiedad” a favor de la Nación frente a los predios rurales en los cuales se dejaba de ejercer posesión (art. 6). También, concibió la figura de la prescripción adquisitiva de dominio a favor de quien poseía un terreno de propiedad privada no explotada por un lapso de cinco años continuos (art.12).

Asimismo, consagró una presunción de derecho o *iuris et de iure*, de que cualquier terreno explorado era propiedad de particulares y no del Estado (art. 1), lo que significó que esta última presunción debía ser desvirtuada por el Estado o por un ciudadano con interés en la causa; siendo en la materialidad sumamente complejo, si se atiende a la capacidad limitada del Estado para la época.

Además, estableció la presunción de terreno baldío sobre predios rústicos no poseídos (art.2), y otorgó al propietario formal del fundo la posibilidad de desvirtuar la presunción de baldío a través de títulos que demostrarán la ocupación del terreno durante un lapso de 20 años, sin que se exigiera el título originario; generando de esta forma un escenario en donde el éxito judicial del campesino era casi que nulo. Aunado a ello, la rigidez de la prueba diabólica, es decir, el demostrar toda la cadena de titulación desde que el predio salió de la esfera patrimonial del Estado, sólo se mantuvo frente a aquellos poseedores que entraron a ocupar un predio dos años antes de que entrara en vigor la norma; lo que indica que la ley: “...simplemente quería solucionar conflictos ya creados, hasta dos años antes, pero desestimulaba nuevas reivindicaciones para evitar que los campesinos ocuparan o desafiaran la propiedad latifundaria...”⁵.

Cabe destacar que, esta ley para muchos instauró el precedente de un derecho agrario independiente del derecho civil o especializado e introdujo figuras relevantes e innovadoras dentro del desarrollo de la justicia agraria y la jurisdicción agraria en Colombia; como se expuso de manera precedente. Sin embargo, los propósitos de la Ley 200 y las innovaciones que trajo para el derecho colombiano en materia agraria, presentaron una serie de dificultades, dentro de las que se resaltan:

- i) La inaplicabilidad de la figura de la extinción de dominio a tierras no explotadas.

⁵ Moncayo, V. (1991). *Política agraria y desarrollo capitalista*. En Absalón, M. (Coord), Problemas agrarios colombianos (pp. 85-112). Bogotá: Siglo veintiuno editores.





- ii) La ausencia de competencia de los Jueces de Tierras para resolver asuntos relevantes como la extinción del dominio; las servidumbres; los procesos de pertenencia.
- iii) La inexistencia de una ley que regulara el contrato de aparcería⁶.

Ley 100 de 1944

Desde 1940 el Congreso Nacional de Cafeteros tenía el propósito de evitar la desaparición de los aparceros. Fue por ello, que gremios como la Sociedad de Agricultores Colombianos manifestaron la necesidad de derogar la Ley 200 de 1936 y propusieron un modelo contractual inoperante hasta ese momento en el país. Así, y con la finalidad de estimular la producción de alimentos que desde 1938 venía mermando, se expidió la Ley 100 de 1944 más conocida como “ley de aparcería”, concebida como un instrumento normativo de carácter conciliador con las economías campesinas, que reconoció a los contratos de aparcería como de “utilidad pública”⁷.

Cabe resaltar que, en materia jurisdiccional, esta ley introdujo la eliminación de los jueces de tierras dándole la competencia de los procesos que estos conocían a los jueces civiles del circuito⁸. Además, por primera vez el aparcerero (persona dedicada a explotar un terreno agrícola) estaba protegido por normas de orden público, que limitaban la arbitrariedad de los propietarios en la imposición de condiciones contrarias al bienestar del primero. Es así, como el reconocimiento del contrato de trabajo determina que la jurisdicción competente para el conocimiento de los conflictos del contrato de aparcería sería la jurisdicción laboral, como garante de la protección de los derechos del trabajador agrario.

La ley de aparcería adoptó las formas precapitalistas características de la economía de hacienda, permitiendo la posibilidad de que los grandes terrenos continuaran siendo explotados bajo sistemas de arrendamiento y aparcería. Asimismo, aumentó el plazo para la extinción de dominio pasando de 5 a 10 años para los propietarios que demostrarán una producción basada en las modalidades de arrendamiento o aparcería,

⁶ Mojica, J. (2014) *Fundamentos para una jurisdicción agraria transicional en Colombia, Bases para el análisis*.

⁷ Bejarano, J. (1985). *Economía y poder*. Bogotá: Fondo Editorial CEREC.

⁸ Op. Cit. Mojica, 2014.





amplió a 15 años el término para que se adquirirá un terreno por prescripción adquisitiva o *usucapión* que la Ley 200 había fijado en 10 años, y estableció un régimen de explotación de las tierras incultas e insuficientemente explotadas con el objetivo de adjudicarlas parceladas de 25 a 100 hectáreas⁹.

También concibió el problema agrario desde una perspectiva netamente económica en la que se buscaba primordialmente fortalecer el cultivo de tierras sobre la producción agrícola “y no se tomaron en cuenta las bases de una reforma agraria, por lo que, no se modifica la estructura agraria del país y no se mejora el standard de vida del pequeño campesino; por el contrario, esta norma generó un deterioro de la condición social y económica del campesinado y profundizó los conflictos sociales existentes.”¹⁰

Decreto 291 de 1957

Sus principales características y consecuencias en materia de justicia y jurisdicción agraria fueron: la asignación de competencia agraria de Jueces Civiles del Circuito a los Jueces Laborales, en específico lo referente a las disputas laborales que surgieran en el marco de los contratos de aparcería, arrendamiento o con colonos; y la creación de la audiencia de conciliación ante un funcionario administrativo del trabajo.¹¹

Este decreto legislativo se sustrajo del conocimiento de la justicia civil, asignando a los Jueces del Trabajo la competencia para dirimir las controversias entre propietarios o arrendadores de tierras y campesinos arrendatarios, aparceros, colonos y similares, excepto en situaciones que versaran sobre la propiedad y posesión de predios rurales, así como la relacionada con los juicios de lanzamiento de predios rústicos y la acción del arrendatario para que el arrendador recibiera el predio rural.

Cabe destacar que, este cambio de especialidad en la jurisdicción ordinaria se sustentó en el hecho de que los anteriores asuntos y controversias en materia agraria contenían consideraciones de orden público económico y social; por lo que, era más apropiado el conocimiento y decisión por parte de los jueces encargados de aplicar las leyes sociales del trabajo.¹² Sin embargo, la competencia de los jueces laborales para esta materia fue devuelta a la justicia civil posteriormente, mediante el Decreto 1819 de 1964.

⁹ Op. Cit. Moncayo, 1991.

¹⁰ Op. Cit. Bejarano, 1985.

¹¹ Óp. Cit. Mojica, 2014.

¹² Óp. Cit. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (2003).





Es menester resaltar que, este decreto constituye, también, un antecedente institucional en la elaboración del moderno derecho agrario colombiano, al consagrar la audiencia de conciliación como mecanismo para dirimir las diferencias y lograr arreglos amigables entre las partes, aunque aquella diligencia debía surtirse previamente ante un funcionario administrativo del trabajo.¹³

Ley 135 de 1961

La Ley 135 de 1961 se centró en crear condiciones en el campo para incrementar la explotación rural, y en controlar la insatisfacción generalizada del campesinado bajo la consigna de redistribuir las grandes concentraciones de tierra. Planteó también la necesidad de definir y diferenciar las tierras de la nación de las tierras de privados, propugnó por el avance en la producción agropecuaria- colonización, y estableció un límite en la extensión de las tierras a adjudicar¹⁴.

Estableció la redistribución de la tierra y el acceso progresivo de la propiedad a favor de quien la trabaja con su propia mano de obra. Igualmente, incorporó otros importantes instrumentos del ordenamiento social de la propiedad rural, como: los topes máximos de adjudicación en unidades familiares, la prohibición de concentración de grandes extensiones de tierra durante un término temporal, la expropiación (no extinción) de tierras incultas o subutilizadas, la clarificación de la propiedad, y la compra de tierras para su dotación a personas campesinas.¹⁵

Asimismo, el estatuto reformista instituyó el andamiaje institucional para la creación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA-: institución orientada a liderar y hacer efectivo lo que se denominó “reforma social agraria”.

Ley 4° de 1983

Esta ley fue modificatoria de la Ley 200 de 1936, de la Ley 135 de 1961 y de la 1ª de 1968, e introdujo los siguientes cambios: i) reafirmó el concepto de posesión agraria;

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ *Óp. Cit. Machado, 1994.*

¹⁵ *Óp. Cit. Mojica, 2014.*





ii) redujo a 3 años el término de in explotación económica imputable al propietario que se exigiría para decretar la extinción del dominio privado a favor de la Nación; iii) facilitó la prescripción adquisitiva agraria de 5 años.

Además, de fortalecer los conceptos de la propiedad rural, en materia de justicia agraria, facultó al Presidente de la República para crear e integrar, en el término de un año, una Sala Agraria en el Consejo de Estado, que es el máximo tribunal de la justicia contencioso administrativa en el país¹⁶.

Ley 30 de 1988

Esta norma fue modificatoria de la Ley 135 de 1961, y se caracterizó por introducir criterios ambientales a la explotación, establecer la delimitación de las tierras de dominio del Estado e instituir una serie de requisitos para la adjudicación y protección de los elementos del ambiente.

En materia de justicia agraria tuvo la intención de revivir la Sala Agraria del Consejo de Estado y las salas pertinentes en los tribunales para conocer de acciones referentes a los actos del Ministerio de Agricultura y del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCORA¹⁷.

Decreto 2303 de 1989

En el año 1970, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), en una de sus conferencias recomendó a los países latinoamericanos, que para superar las barreras legales que se oponen al desarrollo era necesario:

“adecuar sus ordenamientos jurídicos estableciendo medios procesales y jurisdiccionales que reúnan en un solo sistema todos los problemas relativos al

¹⁶ Óp. Cit. Ramos, 2004.

¹⁷ Óp. Cit. Mojica, 2014.





Derecho Agrario. Dicho sistema debe comprender procedimientos sencillos que se lleven a cabo en términos perentorios, así como tribunales especializados que garanticen el imperio de la justicia social en el campo".¹⁸

Así, en el marco del anterior contexto, y atendiendo a la recomendación dada por la FAO, en 1987 el gobierno colombiano solicitó al Congreso Nacional reformar la administración de justicia en el país y atender una de sus grandes necesidades: organizar los procedimientos judiciales, a fin de procurar su eficiencia, modernización y rapidez, para lo cual se implantarían nuevas jurisdicciones y se crearía el número de jueces y magistrados. Una de los principales requerimientos fue el de organizar y regular una jurisdicción agraria.¹⁹

En consecuencia, la Ley 30 de 1987 otorgo las facultades extraordinarias al gobierno para “crear y organizar la jurisdicción agraria” e integró la correspondiente subcomisión encargada de preparar el anteproyecto de decreto que debería presentarse ante la Comisión Asesora y al Gobierno para su posterior aprobación y expedición. La Comisión Redactora debía “estudiar lo relativo a las reformas necesarias para la creación y organización de la jurisdicción agraria, e implementar sistemas jurisdiccionales de solución de conflictos entre particulares y asignar a otras autoridades trámites administrativos y otros no contenciosos que actualmente están a cargo de los jueces”.²⁰

En este contexto, se emitió el Decreto 2303 de 1989 por el cual con el cual se creó y organizó la jurisdicción agraria en Colombia, recogiendo algunas de las exigencias de los movimientos campesinos y recomendaciones realizadas por organizaciones como la FAO. De conformidad con lo afirmado por Jhenifer Mojica, los principales aportes del decreto en materia de jurisdicción agraria fueron los siguientes:

- i) *La creación de los órganos judiciales agrarios:* el decreto contempló la creación de los jueces agrarios; las salas agrarias de los Tribunales Superiores de Distrito y, finalmente, otorgó a la Corte Suprema de Justicia, en su Sala Civil, el rol de Sala Civil y Agraria. El Decreto contempló la creación de ciento quince (115) juzgados

¹⁸ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. (1976) *Derecho Agrario y Desarrollo Agrícola Estado Actual y Perspectivas en América Latina*.

¹⁹ Óp. Cit. Ramos, 2004.

²⁰ Óp. Cit. Mojica, 2014.





agrarios en el país. También, estableció la creación de veintitrés (23) salas agrarias en los Tribunales Superiores de Distrito.

ii) *Competencia de la jurisdicción:* los asuntos competencia de los jueces agrarios se pueden agrupar en cuatro grandes bloques; a saber:

- El conocimiento y decisión de los conflictos originados en las relaciones de naturaleza agraria, especialmente los derivados de la propiedad, posesión y mera tenencia de predios agrarios.
- Las actividades agrarias de producción y las conexas de transformación y enajenación de los productos, en cuanto no constituyeran estos dos últimos actos mercantiles, ni hicieran parte de una relación laboral.
- Las controversias que originaran la aplicación de las disposiciones relacionadas con la conservación, mejoramiento y adecuada utilización de los recursos naturales renovables.
- Las controversias originadas con la aplicación de las disposiciones de índole agraria, aunque estuvieran contenidas en ordenamientos legales distintos de los agrarios.

iii) *La agrariedad como criterio de competencia:* dentro de los principales objetivos de este decreto se destaca el de establecer un criterio de competencia, capaz de definir los conflictos agrarios no sólo por la ubicación del predio objeto de controversia, sino teniendo en cuenta también su destinación. De esta manera los artículos 17 y 18 del decreto, contemplaron como parámetros de interpretación y decisión, por un lado, la relevancia de lo agrario cuando en el bien hay actividades-bienes tanto agrarias como civiles y, en segundo lugar, la consulta al IGAC para que determine no sólo la ubicación del bien sino su destinación.

iv) *Favorabilidad y deberes/potestades del juez:* se destacan las funciones que el decretó otorgó a los operadores judiciales agrarios y el principio de favorabilidad contemplado en el artículo 14, que expone la obligatoriedad del juez de interpretar y aplicar en procura de la justicia en el campo y la protección de la parte más débil. En ese mismo sentido permite al juez los fallos extra y ultra





petita y la aplicación oficiosa de normas, medida que sin duda lo distancia del juez y del proceso civil, que por naturaleza es rogado²¹.

El Decreto 2303 de 1989, significó una apuesta de justicia agraria independiente y autónoma a la civil. Sin embargo, pese a los múltiples aportes que en el ámbito de la justicia agraria contempló este decreto, las dificultades para la puesta en marcha de esta jurisdicción, aún siguen siendo notorias. Dentro de las principales dificultades, se destaca la falta de financiación y de voluntad política para su implementación, tanto por parte del ejecutivo como del legislativo; pues ninguno de los dos poderes públicos, ha asignado el presupuesto necesario para darle vida judicial a la jurisdicción agraria sacándola del terreno de la competencia civil.²²

Aunado a lo anterior, con la expedición de la Ley de Administración de Justicia 270 de 1996, se dispuso suspender las labores que venían realizando los pocos Juzgados Agrarios que existían en el país; por lo que, el conocimiento de los asuntos que venían tramitando estos jueces fue trasladado a los Jueces Civiles del Circuito²³.

Finalmente, se destaca el limbo jurídico en el que actualmente se encuentra esta jurisdicción, pues, hoy habría que considerarla abolida y sin posibilidades de reactivación debido a que la Constitución Política dentro de la estructura general de la Rama Judicial del Poder Público (artículos 228 a 257 Superiores) no contempla la existencia de una jurisdicción agraria especial²⁴. Con el Decreto 2303 de 1989, esa aspiración de autonomía, independencia y consolidación de la justicia agraria se quedó en un mero intento de papel, con cambios mínimos en la materialidad.

2. El problema de la “privatización de las tierras públicas (baldíos) en Colombia”

Los baldíos “son bienes públicos de la Nación catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, debido a que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley²⁵”. Se destaca como rasgo característico de los mismos su calidad de bienes inalienables, imprescriptibles e

²¹ Ibid.

²² Ibid.

²³ Óp. Cit. Ramos, 2004.

²⁴ Óp. Cit. Mojica, 2014.

²⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 1995.





inembargables en atención a que estos se encuentran por fuera del comercio y su administración corresponde de manera exclusiva al Estado²⁶.

De esta manera, y a la luz de la función social de la propiedad, los baldíos tienen un tratamiento especial que difiere del régimen de la propiedad consagrado en el Código Civil por obedecer a una lógica jurídica y filosófica distinta²⁷; pues, la destinación principal con la que fueron concebidos los baldíos fue la de promover el acceso progresivo a la propiedad rural a quienes carecen de ella, es decir, al campesinado; conforme se desprende de la Ley 160 de 1994 y del artículo 64 de la Carta Suprema. Asimismo, se destaca que, pese a que los baldíos pueden ser adjudicados a particulares conforme a unas reglas especiales que se encuentran consagradas en la Ley 160 de 1994, modificada parcialmente por el Decreto-Ley 902 de 2017; el destinatario de los baldíos con fines de reforma agraria es el campesinado.

La adquisición de dominio de los bienes baldíos, por tanto, se excluye de la regla general contenida en la legislación civil para adquirir la propiedad de los bienes corporales, raíces o muebles, que están en el comercio, al igual que los demás derechos reales, por haberse poseído durante el tiempo y con las condiciones señaladas por la ley; es decir, que esta clase de bienes no pueden ser adquiridos por el modo de la prescripción adquisitiva o usucapión, por prohibición legal y constitucional. Por el contrario, se adquieren por la ocupación y posterior adjudicación, por parte de la autoridad administrativa (actualmente la ANT), de conformidad con el cumplimiento de los requisitos establecidos por el legislador²⁸.

Sin embargo, pese a la finalidad de reforma agraria y a la naturaleza imprescriptible con la que los baldíos fueron concebidos en el ordenamiento jurídico colombiano, la práctica ha demostrado que, en Colombia existe y ha existido históricamente un fenómeno de privatización de tierras públicas. Así, de conformidad con lo señalado por Catherine LeGrand, desde finales del siglo XIX hasta 1936, la conformación de grandes haciendas en el país fue posible gracias a la privatización de terrenos públicos y el despojo de colonos; luego, entre 1931 y 1971 el gobierno colombiano distribuyó más de 11 millones de hectáreas de baldíos en concesiones a individuos y a compañías

²⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-461 de 2016.

²⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-293 de 2016.

²⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-077 de 2017.





agrícolas²⁹; situaciones que intensificaron la inequitativa distribución de la propiedad rural y las conflictividades existentes entre campesinos y terratenientes en Colombia.

Siguiendo esta línea, de conformidad con un estudio realizado por el grupo de investigación "Derecho Constitucional y Derechos Humanos" de la Universidad Nacional de Colombia, basado en la información remitida por la Superintendencia de Notariado y Registro a la Corte Constitucional, en seguimiento a la sentencia T-488 de 2014; se logró evidenciar que, durante el periodo comprendido entre 1991 y 2015, 368.803 hectáreas de bienes presuntamente baldíos fueron adquiridos por prescripción adquisitiva en el país; partiendo de una base de 12.443 predios analizados. De igual modo, se determinó que, la mayoría de ellos se encontraban ubicados en los departamentos de Casanare (39), Cesar (33) y Córdoba (32); y que 179 predios grandes (aquellos de más de 200 hectáreas que se encontraban por encima de la UAF más grande posible), fueron adquiridos mediante prescripción adquisitiva; es decir, 1.840 hectáreas.

De igual modo, el mencionado estudio constató que 484 juzgados prescribieron baldíos, en todo el país, y sólo 4 juzgados (todos ubicados en el departamento de Córdoba) concentraron 2.217 casos, lo que corresponde al 18,7% del total de casos analizados. Estos juzgados son los de Cereté, Lórica, Chinú y Sahagún³⁰.

De conformidad con lo ya expuesto, es dable aseverar que, las decisiones judiciales sobre prescripción de baldíos son tomadas en contravía de la Constitución y la ley, pues, la destinación de estos bienes estatales no han obedecido a una política de redistribución de la propiedad rural, sino que, por el contrario, ha terminado beneficiando a personas no destinatarias de la reforma agraria, generando mayores tensiones sociales, y afectando con ello, los derechos de los campesinos, al acceso progresivo de la propiedad rural.

3. Jurisdicción agraria transicional

²⁹ Legrand, C., (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

³⁰ Dejusticia, (5 de abril de 2019). *Intervención audiencia pública en los casos T6.091.370, T-6.154.475, T-6.343.152, T-6.379.131, T-6.387.749, T-6.390.673, T-6.489.549, T-6.489.741 y T-6.688.471 (acumulados)*. Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2019/04/Intervenci%C3%B3n-RUY-unificaci%C3%B3n-sentencias-bald%C3%ADos.pdf>





Las problemáticas del mundo agrario se han construido históricamente por la interrelación existente entre el componente militar de dominio territorial y el componente económico, que, mediante el uso de estrategias, principalmente violentas, ha tenido como efecto la generación de graves violaciones a derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario; dentro de las que se destacan: el desplazamiento, el abandono forzado, y el despojo de bienes patrimoniales. Una de las situaciones más críticas en materia de derechos humanos es la del desplazamiento forzado, pues, en el año 2004, a raíz de la gravedad y magnitud que había alcanzado este fenómeno, la Corte Constitucional mediante Sentencia T-025 de 2004 declaró el Estado de Cosas Inconstitucional respecto a los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado; situación que a la fecha sigue siendo crítica.

Según cifras del Registro Único de Víctimas (RUV) a mayo de 2020, hay 9 millones de víctimas registradas, y más de 8 millones han vivido el desplazamiento forzado, es decir, cerca del 88% del total de registros de victimizaciones es por causa del éxodo forzado³¹. En el mismo sentido, se destaca que, según cifras del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en Colombia hay entre 5 y 6 millones de hectáreas abandonadas y/o despojadas³².

En el marco de este desalentador panorama, se emite la Ley 1448 de 2011; hito normativo en la evolución de la política pública sobre el desplazamiento forzado que se concibió con el objetivo de reparar integralmente a las víctimas del Conflicto Armado Interno (CAI), y que tuvo como antecedentes normativos la Ley 387 de 1997, la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional e incluso, la Ley 975 de 2005. Uno de los aportes más relevantes de la norma analizada fue el de la creación de los Jueces Civiles Especializados en Restitución de Tierras con competencia para conocer de los casos de abandono forzado o despojo de tierras, que bajo un articulado flexible y favorable a las víctimas de estas situaciones; estableció la pretensión de resolver las

³¹ RUV, Reporte víctimas del conflicto armado. Recuperado de: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394> Consulta del 1 de octubre de 2020.

³² ACNUR, (2012). Las Tierras de la Población Desplazada, Recuperado de: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/2012/Situacion_Colombia_Tierras_-_2012.pdf?view=1





consecuencias más directas de la guerra con relación a la tenencia de la tierra en Colombia³³.

De este modo, es posible concebir a los jueces de restitución de tierras como una especie de “jueces agrarios transicionales”; toda vez que, la Ley 1448 de 2011 tiene una vocación temporal y de transición, pues, la mayoría de los asuntos que los mencionados operadores judiciales están llamados a resolver son asuntos propios del derecho agrario y controversias que se enmarcan, por regla general, en las disposiciones del Decreto 2303 de 1989 y demás legislación en materia agraria y de tierras derivada de la Ley 160 de 1994, Ley de Reforma Agraria³⁴.

Sin embargo, cabe destacar que, el debate acerca de la forma en cómo deben ser enfrentadas las violaciones masivas de derechos humanos, y en cómo deben ser resueltos los conflictos agrarios, en especial, en el actual marco de la implementación del Acuerdo Final para la Paz; no se agota con una propuesta de jueces de tierra de carácter transicional; de hecho, el intento de esta experiencia en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras ha fracasado.

Muestra de ello, resulta ser la precaria implementación que la mencionada ley ha tenido al día de hoy, a raíz de la falta de voluntad política y su crítica desfinanciación; pues, de los 9 años que lleva vigente la ley de víctimas, poco más del 12 por ciento del total de la población sujeto de reparación ha sido indemnizada; lo que significa que de acuerdo con cálculos preliminares, y teniendo en cuenta el nivel de cumplimiento de las metas, tomaría al menos 56 años más indemnizar a las víctimas del conflicto, reparar a todos los sujetos colectivos inscritos actualmente en el RUV tardaría más de 16 años, y garantizar la medida de rehabilitación para el universo actual de víctimas podría requerir más de 24 años³⁵.

Aunado a lo anterior, a pesar de que la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras parte de un enfoque “transformador” de las reparaciones, se destaca que esta ley no se

³³ Mojica, J. (2014). *Fundamentos para una jurisdicción agraria transicional en Colombia Bases para el análisis*.

³⁴ Ibid.

³⁵ Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras” (2020). *SÉPTIMO INFORME DE SEGUIMIENTO AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA 2019 – 2020*. Recuperado de:
[https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/S%C3%A9ptimo%20Informe%20CSMLV%202019%202020\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/S%C3%A9ptimo%20Informe%20CSMLV%202019%202020(1).pdf)





distancia mucho de la visión tradicional del concepto civilista de propiedad individual. Se considera por algunos que, con esta norma, se perdió una oportunidad histórica única para abordar el constante debate sobre el significado de la propiedad de la tierra en Colombia. Este aspecto constituye un error de diseño que hace que la ley sea poco operativa y no tenga la capacidad de enfrentar en un tiempo oportuno todas las peticiones que devienen de un proceso de despojo masivo como el ocurrido en Colombia³⁶.

Por último, es dable precisar que, el fracaso de la Ley de Víctimas como jurisdicción agraria transicional tiene sustento en la complejidad que revisten los conflictos sociales, políticos, económicos y culturales en el mundo rural colombiano; pues, las consecuencias del CAI en los conflictos agrarios, demanda una jurisdicción autónoma, activa, eficiente, y permanente, capaz de desarrollar un verdadero derecho agrario en Colombia, para dar frente a estas conflictividades. En esta línea Manuel Ramos ha expresado:

La situación puesta en perspectiva, da cuenta de la ausencia histórica de voluntad política para desarrollar un verdadero derecho agrario en Colombia bajo una dimensión de especialidad y autonomía, desestimulando el interés en la elaboración y consolidación de “manera amplia, independiente y permanente de una normatividad, un desarrollo conceptual y una jurisprudencia representativamente agraria, a partir del sentido de pertenencia axiológica a una determinada jurisdicción —que evite los riesgos de la desnaturalización o confusión de sus principios— y del conocimiento de un área bastante autónoma de regulación jurídica y de resolución de conflictos con propósitos, métodos, fuentes, contenidos e interpretaciones específicas y privativas, destinada al examen de realidades sociales y económicas de sectores distintos —en cuanto a la naturaleza de la demanda y la calidad de los usuarios— a los habituales de la jurisdicción civil³⁷.

Comentarios específicos al texto

³⁶ Gutiérrez Sanín, F. (2013). *Un trancón fenomenal: Un análisis de las demoras en el proceso de restitución*. Bogotá: Observatorio de Restitución y Regulación de los Derechos de Propiedad Agraria; Valencia, L. (2014). *Revista Semana*, (10 de noviembre de 2014). *Otra vez sobre la restitución de tierras*. Recuperado de: <http://www.semana.com/opinion/articulo/leon-valencia-otra-vez-sobre-la-restitucion-det ierras/405704-3>.

³⁷ Ramos, M. Cámara de Representantes. Proyecto de Ley Estatutaria número 134 de 2020.





A continuación, se presentarán los artículos del Proyecto de Acuerdo que se considera incurren en aspectos de inconstitucionalidad, los que adolecen de ilegalidad e inconveniencia y las razones que justifican tales consideraciones.

Artículo del Proyecto de Ley	Comentarios que sustentan la objeción
<p>Artículo 2. <u>Ámbito de aplicación.</u> <u>La especialidad agraria y rural de la jurisdicción ordinaria y la especialidad agraria y rural de la jurisdicción contenciosa administrativa</u> tendrán cobertura y capacidad en todo el territorio nacional.</p>	<p>Resulta menester esbozar algunas de las problemáticas que se presentan en este Proyecto de Ley, y en específico en su artículo 2°, al crear dos especialidades replicadas, una en la jurisdicción ordinaria, y otra en la contenciosa, para el conocimiento de los asuntos agrarios y rurales. De esta manera, es posible dilucidar un vicio de inconveniencia e inconstitucionalidad con base en el siguiente fundamento:</p> <ol style="list-style-type: none">1. La vulneración del principio del juez natural, consubstancial al debido proceso, en tanto que se atribuye la competencia para conocer de los asuntos agrarios a dos jueces de diferentes jurisdicciones; transgrediendo con ello, el artículo 29 de la Constitución.2. La generación de conflictos de competencia entre los jueces de conocimiento, ya que, atendiendo a la complejidad de las controversias agrarias, no es fácil distinguir lo que es de la esfera privatista y lo que es la esfera pública; específicamente en situaciones como el régimen de baldíos y la discusión sobre la propiedad. Esto conlleva a la inconveniencia del mencionado artículo, y del proyecto de ley en general.





	<ol style="list-style-type: none">3. No va a haber órgano ni instancia de cierre de las discusiones, dando lugar a inseguridad jurídica y crisis del sistema judicial; vulnerando con ello, el preámbulo de la Constitución y los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 de la misma.4. La ruptura con el debido proceso y la igualdad en el acceso a la justicia, porque al caer un asunto determinado en una u otra jurisdicción, para la misma situación se pueden estar presentando respuestas judiciales disímiles; violando con ello, los artículos, 13, 29 y 229 de la norma superior.5. La dificultad en la aplicación normativa procesal, ya que, las normas son muy distintas y no será fácil para el operador judicial dilucidar cuál aplica para cada caso en específico. Esto genera un escenario de inseguridad jurídica para quienes acuden a esta justicia, vulnerando el preámbulo de la Constitución y de los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 de la misma.
<p>Artículo 3. Principios. En la aplicación e interpretación de las disposiciones de esta ley deberán observarse de manera prevalente los principios constitucionales, así como los del derecho procesal general, con el objeto de garantizar la efectividad de los derechos. De igual forma, se tendrán en cuenta los siguientes principios especiales, que deberán tener estricta observancia:</p> <p>(...)</p>	<p>Desconoce el papel constitucional de los operadores judiciales civiles y contencioso-administrativo en los procesos sometidos a su conocimiento y su relación con la justicia rogada; yendo en contra de las disposiciones normativas del Código General del Proceso y del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que imponen en cabeza de las partes iniciar,</p>





<p><u>11. Oficiosidad: Las autoridades judiciales impulsarán oficiosamente el proceso judicial agrario y rural lo anterior sin perjuicio de las cargas procesales que por ley le correspondan a las partes e intervinientes.</u></p> <p><u>12. Publicidad y nuevas tecnologías: Las autoridades judiciales deberán promover mecanismos de publicidad eficaces, que faciliten la participación comunitaria, garanticen el conocimiento oportuno del inicio, desarrollo y terminación del proceso, de las instancias en que se puede participar, de los recursos judiciales a disposición, de la posibilidad de presentar pruebas, así como de las decisiones y la posibilidad efectiva de contradicción y ejercicio de los derechos. Para tal fin se promoverá el uso de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.</u></p>	<p>impulsar y tramitar las actuaciones judiciales que les permitan defender sus pretensiones.</p> <p>Por otro lado, se destaca que en la ruralidad la conectividad es muy baja y el acceso a tecnologías de la información es casi nula. No puede confiarse, por tanto, en esta publicidad la garantía de participación de las comunidades rurales; pues, esta estrategia impide el derecho de contradicción y defensa, además de que puede representar un riesgo de despojo para aquellas personas que no sean informados en debida forma, de los procesos de tierras que los afectan. Lo anterior transgrede los artículos 29 y 209 de la Carta Suprema.</p>
<p>Artículo 15. Integración de la Especialidad Agraria y Rural en la Jurisdicción Ordinaria. <u>La Jurisdicción Ordinaria, en su Especialidad Agraria y Rural, se integrará de la siguiente forma: 1. La Sala de Casación Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia. 2. Las Salas Agrarias y Rurales de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial. 3. Los juzgados agrarios y rurales del Circuito.</u></p>	<p>Este apartado se considera inconstitucional, en tanto que, no establece un órgano ni instancia de cierre de las discusiones agrarias; lo que genera inseguridad jurídica y la crisis del sistema judicial; vulnerando con ello, el preámbulo de la Constitución y los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 de la misma; como se expuso de manera precedente.</p>
<p>Artículo 49. Conflictos de competencia. Los conflictos de competencia que surjan con ocasión del proceso agrario y rural dispuesto</p>	<p>Este artículo no prevé la forma de resolución del conflicto de competencias que surja entre los jueces de conocimiento de las diferentes</p>





<p>en esta ley se resolverán de la siguiente forma:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los conflictos de competencia en la jurisdicción de lo contencioso administrativo se resolverán de conformidad con las reglas establecidas en el artículo 158 de la Ley 1437 de 2011. 2. Los conflictos de competencia entre Salas Agrarias y Rurales de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y entre éstas y los jueces agrarios y rurales de diferentes distritos judiciales serán decididos por la Sala de Casación Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia. Si el conflicto se presenta entre jueces agrarios y rurales de un mismo distrito judicial, será decidido por la Sala Agraria y Rural del Tribunal Superior. 	<p>jurisdicciones ordinaria/ contenciosa; situación que puede dar lugar, una vez que entre en vigencia la ley objeto del presente proyecto, a una omisión legislativa relativa; por regular de manera insuficiente o incompleta un mandato constitucional y legal; situación que genera además de un vacío jurídico, una desigualdad en materia de acceso a la justicia y al derecho de defensa, entre los que se encuentren amparados por las consecuencias de la norma en el marco de los escenarios fácticos regulados y los que no lo están; yendo el contravía de los artículos 13, 29 y 229.</p>
<p>Artículo 95. Acumulación procesal. Cuando el objeto de la demanda verse sobre la tenencia, propiedad y/o posesión sobre un mismo predio, el juez agrario y rural o el juez agrario y rural administrativo acumulará los procesos judiciales respectivos. Lo anterior, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 56 del Decreto Ley 902 de 2017.</p>	<p>Este artículo a pesar de que establece una regla de acumulación procesal similar a la preceptuada en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, con el objetivo de concentrar todos los procesos o actos judiciales que tengan relación con el predio objeto de la acción; no define en caso de que los procesos se encuentren en las dos jurisdicciones: ordinaria especialidad agraria, y contencioso-administrativa y que sean pasibles de acumularse; cuál de los dos jueces tiene el fuero de atracción para</p>





	<p>resolver y acumular dichos procesos. Un ejemplo de ello puede ser:</p> <p>Los conflictos civiles derivados de contratos de índole agraria, como los de arrendamiento, aparcería, compraventa de tierras, enajenación de productos agropecuarios o similares, sobre bienes baldíos adjudicados por la Agencia Nacional de Tierras -ANT- mediante actos administrativos demandados por nulidad.</p> <p>Así, la falta de claridad en la definición de competencias entre ambas ramificaciones para conocer y acumular los asuntos agrarios, que contempla el mencionado Proyecto de Ley, no permitirá la emisión de decisiones integrales, uniformes y dotadas de seguridad jurídica; transgrediendo los artículos el preámbulo de la Constitución y los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 de la misma.</p>
<p>Artículo 109. Modifíquese el artículo 15 de la Ley 472 de 1998, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 15. Jurisdicción. La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las Acciones Populares originadas en actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas, de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones vigentes sobre la materia.</p>	<p>Este artículo es inconveniente, debido a que, fragmenta el conocimiento de las acciones constitucionales reguladas por la Ley 472 de 1998, con relación al ejercicio de las acciones populares y de grupo.</p>





<p>La especialidad agraria y rural de la jurisdicción de lo contencioso administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones populares originadas en actos, acciones y omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas, que involucren bienes inmuebles ubicados en suelo clasificado como rural, o que se refieran a relaciones económicas de naturaleza agraria, de conformidad con las disposiciones vigentes sobre la materia.</p> <p>En los demás casos, conocerá la especialidad civil de la jurisdicción ordinaria. La especialidad agraria y rural de la jurisdicción ordinaria conocerá de las acciones populares entre particulares por la violación o amenaza de los derechos e intereses colectivos que involucren bienes inmuebles ubicados en suelo clasificado como rural, o que se refieran a relaciones económicas de naturaleza agraria.</p>	
<p>Artículo 122. Otros métodos de resolución de conflictos. En las controversias de índole agraria y rural susceptibles de conciliación, las partes podrán explorar diferentes mecanismos alternativos de naturaleza autocompositiva, tales como la mediación, la negociación o la facilitación a través de organizaciones comunales, campesinas, rurales, veredales o de mujeres, al igual que métodos tradicionales de solución de conflictos, cuya decisión definitiva deberá ser</p>	<p>Este artículo es inconstitucional e ilegal, debido a que, no incluye la intervención participativa de las comunidades en la resolución de conflictos étnicos y pluriculturales, contrariando al sistema de administración de justicia colombiano que contempla mecanismos para tratar las controversias de carácter formal y no formal, en un marco participativo y pluralista; vulnerando con ello, el artículo 330 Superior,</p>





<p>aprobada judicialmente, en los términos establecidos para la conciliación en la presente ley.</p> <p>Para estos casos, las autoridades públicas, del nivel nacional y territorial, deberán promover espacios de participación de las mujeres y de las organizaciones de mujeres en la resolución de conflictos sobre la tenencia y uso de la tierra</p>	<p>el artículo 76 de la Ley 99 de 1993 y la Ley 70 de 1993.</p> <p>En el mismo sentido, se destaca que el mencionado artículo también contraria lo preceptuado en el artículo 55 del Decreto Ley 902 de 2017; pues, dicha norma alude a que se deben adoptar espacios e instancias de dialogo con los pueblos indígenas, comunidades campesinas, comunidades negras y otros habitantes rurales; lo que implica que también se debe garantizar el derecho a la consulta previa libre e informada de las comunidades étnicas para la resolución de conflictos territoriales en torno al acceso, uso, y tenencia de la propiedad rural en el marco del Procedimiento Único contemplado por el mencionado Decreto Ley.</p> <p>Finalmente, este precepto normativo también resulta ser inconveniente, al contrariar lo preceptuado en el punto 1 del Acuerdo Final para la Paz sobre los mecanismos de concertación y de diálogo social entre las comunidades étnicas y campesinas en materia agraria.</p>
--	---

Consideraciones finales

La justicia agraria en Colombia ha sido concebida como un fuero especializado del poder judicial; pues, la misma no ha revestido un carácter de autonomía e independencia. Por el contrario, la misma se ha encontrado comprendida dentro de la llamada jurisdicción ordinaria o común, concepto que se aplica a los asuntos civiles, penales, de familia, laborales, agrarios y comerciales, los cuales están sometidos al





conocimiento y decisión de los órganos o autoridades judiciales ordinarias. Esta dependencia judicial no es ajena al Proyecto de Ley Estatutaria *“por medio del 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”*; radicado ante el Congreso en el mes de agosto del año en curso, y sometido a análisis a lo largo del presente documento.

Dentro de los aspectos negativos, se resalta la inconveniencia del objetivo primordial que persigue el Proyecto de Ley Estatutaria, en tanto que, crear una “especialidad agraria y rural” desconoce lo preceptuado en el punto 1.1.8 del Acuerdo Final para la Paz, que establece en cabeza del Gobierno Nacional el deber de crear no una especialidad de la jurisdicción agraria o contenciosa sino “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...”.

De igual modo, se encuentra como problemático e inconveniente el hecho de que se creen dos especialidades replicadas para conocer de los asuntos agrarios y rurales, en la jurisdicción ordinaria y en la contenciosa administrativa; debido a que, esta disociación va a generar conflictos de competencias, pues, no es fácil distinguir los asuntos de la esfera privatista y de la esfera pública, cuando de conflictividades agrarias se trata. Además, dificulta la remisión normativa para la resolución de los casos, ya que, las normas procesales son muy distintas y no será fácil para los operadores judiciales de las diferentes jurisdicciones dilucidar la remisión para cada caso en concreto.

Aunado a lo anterior, el manejo en dos jurisdicciones para la resolución de las controversias agrarias, y la falta de claridad frente a la definición de competencias de cada una de ellas; genera inseguridad jurídica y crisis en el sistema judicial, por la inexistencia de un órgano de cierre de las discusiones agrarias; y por vulnerar el debido proceso y la igualdad en el acceso a la justicia; ya que, al caer un caso en una u otra jurisdicción, para la misma situación, se pueden estar presentando respuestas judiciales disímiles.

También, se concibe como inconveniente que el Proyecto de Ley analizado excluya las temáticas ambientales; pues las mismas resultan de gran importancia para la resolución de la conflictividad territorial.





Por otro lado, dentro de los aspectos positivos del Proyecto de Ley Estatutaria, se destacan: la remisión a estándares de protección y el principio de favorabilidad al más débil al que hace alusión el proyecto; además de radicar en cabeza de la Defensoría del Pueblo la representación judicial técnica para las personas cobijadas por el amparo a la pobreza; pues, esta es la entidad especializada de representación pública y de defensa legal del Estado. Se considera, que deberían derogarse las normas que asignan la función de litigio en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras y de la Unidad de Restitución de Tierras, asignando la función de representación en los litigios únicamente en cabeza de la Defensoría del Pueblo, para brindar un mejor servicio de representación a los amparados por pobres.

También, se destacan las medidas afirmativas de género que se contemplan para la orientación sobre la solución de controversias y litigios, en favor de las mujeres rurales. Sin embargo, reconociendo la diversidad de actores que integran los conflictos agrarios, se considera necesario que se incluyan medidas afirmativas y tratamientos especiales similares a niños, niñas adolescentes y jóvenes rurales, población de la tercera edad, población desplazada y en situación de discapacidad, en el Proyecto de Ley. La incorporación adecuada del enfoque diferencial permite brindar un análisis integral de las controversias tratadas, evidenciando la situación histórica de discriminación y/o vulnerabilidad de ciertos sujetos o grupos y los impactos diferenciados que el CAI pudo haber generado en muchos de estos.

Por lo ya expuesto, es claro que, la carencia de una justicia agraria especializada y autónoma en Colombia, pone en evidencia, que la abundante legislación, los organismos y la estructura de administración de justicia tradicional en la que los asuntos agrarios son sometidos al fuero de justicia común; resultan ser ineficaces para administrar justicia en el medio rural y para resolver las controversias agrarias.

Es una demostración histórica el hecho de que la aplicación de las leyes que crean la especialidad agraria en Colombia, no resuelve la marginalización y exclusión campesina; pues, no se puede solucionar esta situación mediante los mismos mecanismos jurisdiccionales y legales que han servido para consolidar las relaciones de poder y de inequidad en el campo

No es posible generar un cambio en la estrategia de desarrollo en el país, si no se logra, con la ayuda de la voluntad política, un conjunto de transformaciones estructurales en las relaciones de dominación-dependencia en el campo, que impliquen la creación de





Corporación para la Protección y Desarrollo de Territorios Rurales

NIT 900923755-8

organismos, una legislación y procedimientos especializados y autónomos en materia agraria.

Si el Proyecto de Ley analizado se está tramitando mediante ley estatutaria, ¿por qué no incorporar de una vez una jurisdicción agraria y rural con autonomía e independencia?. El establecimiento de una jurisdicción agraria independiente, autónoma y especializada es una condición básica para abordar el constante debate sobre el significado de la propiedad de la tierra en Colombia y para el desarrollo del Derecho Agrario y la afirmación de su autonomía, especialmente en relación con el Derecho Civil.

Atentamente,

Jhenifer María Mojica Flórez

Directora

Corporación para la Protección y Desarrollo de Territorios Rurales

