

Bogotá, D.C., 14 de mayo de 2026

Honorables Representantes:

ÁLVARO LEONEL RUEDA CABALLERO (Coordinador)
HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ
JHON JAIRO BERRIO LÓPEZ
JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN
DAVID RICARDO RACERO MAYORCA
GABRIEL BECERRA YÁÑEZ
OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ NIETO
JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
HERNANDO GUIDA PONCE
JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA
JAMES HERMENEGILDO MOSQUERA TORRES
JUAN PABLO SALAZAR RIVERA
ADRIANA CAROLINA ARBELAEZ GIRALDO
JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO
DELCY ESPERANZA ISAZA BUENAVENTURA
DAVID FERNANDO NIÑO MENDOZA

Miembros de la Subcomisión Accidental Proyecto de Ley N° 398 de 2024 Cámara – 183 de 2024 Senado.

Asunto: Observaciones y advertencias técnicas frente al artículo 9 del Proyecto de Ley N° 398 de 2024 Cámara - 183 de 2024 Senado.

Respetados Representantes:

En nombre del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP), reciban un cordial saludo.

Como organización de la sociedad civil independiente, nos permitimos remitir a consideración de esta Subcomisión Accidental algunas observaciones técnicas relacionadas con el artículo 9 del Proyecto de Ley No. 398 de 2024 Cámara – 183 de 2024 Senado, particularmente frente a las disposiciones que eliminan o restringen la fase judicial de los procesos agrarios prevista en el Decreto Ley 902 de 2017.

Consideramos relevante que el debate legislativo tenga en cuenta que el modelo actualmente vigente estableció una fase administrativa a cargo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y una fase judicial obligatoria para los procesos agrarios que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas relacionadas con la propiedad, posesión, ocupación y uso de la tierra. Ese diseño fue incorporado en el Decreto Ley 902 de 2017 como parte de la implementación normativa del punto 1 del Acuerdo Final de Paz y ha sido reiteradamente validado por la Corte Constitucional.

Las sentencias C-073 de 2018, SU-288 de 2022, C-340 de 2025 y C-099 de 2026, así como el Auto 534 de 2026, han señalado que la fase judicial constituye una garantía del debido proceso, del derecho de defensa y del juez natural en las controversias agrarias. Asimismo, la Corte Constitucional ha sostenido que los asuntos agrarios que crean, modifican o extinguen derechos sobre la tierra deben ser conocidos por autoridades jurisdiccionales especializadas y no quedar concentrados exclusivamente en una autoridad administrativa.

Debe tenerse en cuenta, además, que el artículo 9 del proyecto introduce una diferenciación entre procesos con control judicial automático, procesos cuya intervención judicial dependería de la existencia de oposición y procesos cuya decisión de fondo quedaría directamente en cabeza de la ANT. Esa modificación altera el esquema previsto en el Decreto Ley 902 de 2017, el cual no distinguió categorías de garantías procesales para los procedimientos agrarios que afectan derechos sobre la tierra.

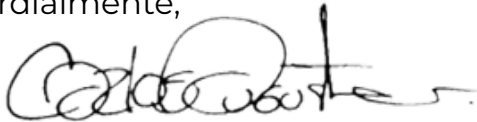
Igualmente, resulta relevante considerar que el Auto 534 de 2026 suspendió disposiciones del Decreto Legislativo 0174 de 2026 que permitían a la ANT adelantar procesos agrarios sin fase judicial. En dicha providencia, la Corte Constitucional señaló que existía evidencia seria de afectación intensa al debido proceso, al derecho de defensa y a la garantía del juez natural, por tratarse de actuaciones de naturaleza esencialmente judicial.

En ese contexto, estimamos necesario que cualquier modificación al procedimiento agrario preserve el control judicial previo y automático previsto en el Decreto Ley 902 de 2017 y mantenga en los jueces la competencia para resolver las controversias agrarias relacionadas con derechos sobre la tierra.

Adjunto a esta comunicación remitimos los documentos elaborados por el ICP en los que se desarrollan los fundamentos jurídicos, institucionales y jurisprudenciales relacionados con este debate.

Agradezco de antemano su atención y quedamos atentos a cualquier información adicional que consideren pertinente.

Cordialmente,



Carlos Augusto Chacón Monsalve

Director Ejecutivo

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga

Carta abierta al Congreso de la República sobre los riesgos a las garantías procesales que genera artículo 9 del Proyecto de Ley de Competencias de la Jurisdicción Agraria

Desde el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP) advertimos con preocupación al Congreso de la República sobre los graves riesgos que la eliminación del control judicial automático en los procesos agrarios, prevista en el Proyecto de Ley de Competencias de la Jurisdicción Agraria, supone para las garantías procesales de los colombianos.

¿Qué sentido tiene crear una jurisdicción agraria si el Gobierno pretende restarles funciones a los jueces de la República en los procesos agrarios, para concentrar en una agencia estatal un poder casi absoluto para investigar y decidir de fondo, poniendo en riesgo las garantías procesales?

Este Gobierno ha mostrado una intención sistemática y deliberada de suprimir dicho control mediante distintos mecanismos: i) el artículo 61 del Plan Nacional de Desarrollo que fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, ii) la demanda interpuesta por el director de la ANT Juan Felipe Harman ante la Corte Constitucional contra los artículos del Decreto Ley 902 de 2017 relacionados con las garantías judiciales en los procesos agrarios que otorgan las garantías procesales con el control judicial automático, y iii) el Proyecto de Ley de Competencias de la Jurisdicción Agraria.

De acuerdo con la ponencia positiva presentada para la Plenaria de la Cámara de Representantes, el artículo 9, parágrafo 2, de dicho proyecto de ley elimina el control judicial automático en los procesos agrarios de:

- 1) Recuperación de baldíos,
- 2) Reversión de baldíos adjudicados (proceso derogado por el art. 82 del Decreto Ley 902 de 2017 y que se pretende revivir en este proyecto de ley),
- 3) Revocatoria directa de baldíos adjudicados,
- 4) Condición resolutoria, y
- 5) Caducidad administrativa.

Además, **suprime el control judicial automático de las actuaciones de la ANT, en los procesos de clarificación de la propiedad y el deslinde de tierras circunscribiendo la competencia jurisdiccional solamente a los casos en los que el afectado ya se haya opuesto a la decisión de la ANT durante el proceso administrativo** y dejando descubierta la posibilidad de que los propietarios ausentes en los procesos cuenten con la garantía judicial. Esta circunstancia es de suma gravedad dado que la ANT tendrá pocos incentivos para notificar adecuadamente a los afectados, toda vez que si no se oponen en el proceso, sus decisiones administrativas constituirán decisiones irreversibles.

Si se elimina el control judicial automático en los procesos agrarios se le otorga poder desmedido a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) para tomar decisiones sin una supervisión judicial adecuada. **Al quedar el control judicial como una revisión posterior al acto administrativo, se debilita la garantía de imparcialidad y se incrementa el riesgo de decisiones discrecionales y arbitrarias.**

El Congreso no debe eliminar estas garantías judiciales, pues ello concentraría un poder excesivo en el Ejecutivo, debilitaría los principios de debido proceso, separación de funciones y seguridad jurídica en el ámbito agrario, y pondría en riesgo los derechos de propiedad privada protegidos en el artículo 58 de la Constitución.

Insistir en trasladar funciones judiciales a la ANT desconoce, además, los límites fijados por la Corte Constitucional.

Previamente, el Gobierno nacional ya había intentado despojar a los jueces de esta competencia mediante el artículo 61 del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 2294 de 2023), declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-294 de 2024. Aunque esta decisión se basó en deficiencias del trámite legislativo, **la Corte advirtió que el Decreto 902 de 2017, al recoger los compromisos del Acuerdo de Paz, haber sido sometido a consulta previa y control constitucional, puede ser modificado, pero el control de constitucionalidad exige mayor cautela**, pues sus disposiciones son herramientas para “lograr la terminación del Conflicto Armado Interno y la convivencia pacífica del país”.

La Corte ya había dejado claro en las sentencias C-073 de 2018 y SU-288 de 2022 que, dada la incidencia de las decisiones sobre procesos agrarios en el derecho de propiedad, el debido proceso y la seguridad jurídica en el campo, la competencia para resolver estos asuntos debía recaer en la jurisdicción y no en la autoridad administrativa.

Por lo tanto, la eliminación del control judicial automático en los procesos agrarios, como se pretende hacer mediante el mencionado proyecto de ley, podría ser declarado inexecutable por la Corte Constitucional.

Advertimos que el artículo 9 del proyecto de ley pretende clasificar los procedimientos agrarios en tres tipos:

- i) Los que ameritan control jurisdiccional automático.
- ii) Los que sólo circunscriben el control judicial automático a los casos en los que se haya opuesto el propietario en sede administrativa.
- iii) Los que determinan que la decisión final recaiga por completo en la ANT.

Tal tratamiento asimétrico de las garantías procesales no corrige el vicio de fondo del Proyecto de Ley: todos los procedimientos agrarios crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas relacionadas con el derecho de propiedad, y ese tipo de decisiones es competencia exclusiva de los jueces de la República. El conflicto de intereses y la posibilidad de que una misma autoridad administrativa sea juez y parte no es reprochable sólo en función de ciertas formas procesales, sino que resulta inaceptable en cualquiera de los procesos agrarios.

Las fallas del Estado colombiano no pueden usarse como fundamento para eliminar el control judicial automático. **La sentencia SU-288 de 2022 reconoció explícitamente la “ineficiente ejecución de las funciones de clarificación de la propiedad, adjudicación y recuperación de bienes baldíos”,** poniendo en evidencia la desidia institucional en la protección de los derechos agrarios.

El proyecto de ley propone que varias funciones cruciales, que desde el Decreto Ley 902 de 2017 corresponden a los jueces, sean nuevamente transferidas a la ANT. **Este cambio representa un grave retroceso en términos de garantías procesales.**

En el debate del proyecto de ley en lugar de justificarse que se supriman garantías procesales, debe cuestionarse la ineficacia histórica demostrada por la Agencia Nacional de Tierras (ANT) en la gestión de los conflictos sobre la tenencia de la tierra y la recuperación de baldíos. **Mediante el Decreto Ley 902 de 2017, se ordenó el control judicial automático para proteger a los ciudadanos en los procesos agrarios,** y desde entonces la ANT no ha logrado presentar las demandas necesarias ni cumplir con su mandato de manera eficiente.

En un acto de responsabilidad política con el país, el Congreso debe preguntarle al Ministerio de Agricultura y a la ANT ¿Cuántas demandas se presentaron ante los jueces de la República que tengan relación con la fase judicial de que trata el numeral 2° del artículo 60 del Decreto Ley No 902 de 2017 A partir del 29 de mayo de 2017 (fecha en que se expedición) y hasta la fecha? Si han presentado demandas ¿Cuántas han sido presentadas adecuadamente y cuántas les han rechazado y por qué razón?

Seguramente la respuesta que dé el Gobierno nacional demostrará plenamente que no existen razones cuantitativas ni cualitativas para que se pretenda eliminar la fase judicial de los procesos agrarios. **No existe un fundamento que permita concluir que la intervención judicial en estos procesos constituya una carga que impide lograr los fines buscados en materia de reforma agraria. En consecuencia queda claro que lo que se busca es debilitar a la rama judicial y concentrar poder en una entidad gubernamental,** que pese a contar con los recursos y medios, ha sido incapaz de accionar por la vía judicial como lo establece la ley, respetando las garantías procesales.

En conclusión, de aprobarse el artículo 9 del Proyecto de Ley de Competencias de la Jurisdicción Agraria se eliminarían garantías judiciales fundamentales, lo que agravaría la inseguridad jurídica sobre la propiedad rural y ampliaría el margen de discrecionalidad estatal en detrimento de los derechos de propiedad privada, el debido proceso, la libertad económica y el principio de separación de poderes.

Este debilitamiento de los contrapesos institucionales no solo compromete la estabilidad jurídica e institucional, sino que también incrementa el riesgo de conflictividad social en el campo, afectando de manera directa las condiciones para el desarrollo agrario del país.

Consideraciones sobre la propuesta del gobierno Nacional de eliminar la fase judicial de algunos procesos agrarios

El Congreso no debería aprobar disposiciones que eliminen o limiten la fase judicial de los procesos agrarios prevista en el Decreto Ley 902 de 2017. Y el artículo 9 del proyecto de ley de competencias de Jurisdicción Agraria como está en la ponencia elimina esta fase para algunos procesos.

La Corte Constitucional ya ha definido de manera reiterada que esa etapa judicial constituye una garantía del debido proceso, del derecho de defensa y del juez natural en las controversias sobre la tierra. Las sentencias C-073 de 2018, SU-288 de 2022, C-340 de 2025, C-099 de 2026 y el Auto 534 de 2026 ratifican que los asuntos agrarios que crean, modifican o extinguen derechos sobre la propiedad y la tenencia deben ser conocidos por autoridades jurisdiccionales y no quedar concentrados exclusivamente en una autoridad administrativa. El debate legislativo debe partir de esa línea jurisprudencial y preservar el modelo de control judicial previsto en el Decreto Ley 902 de 2017.

La discusión del artículo 9 del Proyecto de Ley de Competencias de la Jurisdicción Agraria debe partir de varios elementos jurídicos e institucionales que el Congreso debe considerar al momento del debate.

La Jurisdicción Agraria fue prevista en el punto 1 del Acuerdo Final de Paz y desarrollada mediante el Decreto Ley 902 de 2017. Ese decreto estableció un modelo compuesto por una fase administrativa a cargo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y una fase judicial obligatoria para los procesos agrarios que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas relacionadas con la propiedad, posesión, ocupación y uso de la tierra.

El diseño previsto en el Decreto Ley 902 de 2017 asignó a los jueces la decisión de fondo en estos procesos, precisamente por tratarse de actuaciones que afectan derechos sobre la tierra. La estructura vigente parte de que el acto administrativo expedido por la ANT sea objeto de control judicial.

La Corte Constitucional ha revisado y validado ese modelo en las sentencias C-073 de 2018, SU-288 de 2022, C-340 de 2025, C-099 de 2026 y en el Auto 534 de 2026. En esas decisiones, la Corte ha reiterado que la fase judicial de los procesos agrarios constituye una garantía del debido proceso, del derecho de defensa, del juez natural y del acceso a la administración de justicia.

El Auto 534 de 2026 suspendió disposiciones del Decreto Legislativo 0174 de 2026 que permitían a la ANT adelantar procesos de clarificación, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio sin fase judicial. La Corte señaló que existía evidencia seria de afectación intensa al debido proceso y a la garantía del juez natural, por tratarse de actuaciones de naturaleza esencialmente judicial.

En el proyecto actualmente en discusión se propone que determinados procesos agrarios sean decididos directamente por la ANT, limitando o eliminando el control judicial previo y automático. El artículo 9 introduce una diferenciación entre procesos que tendrían control

judicial automático, procesos que sólo tendrían intervención judicial cuando exista oposición y procesos cuya decisión quedaría en cabeza de la autoridad administrativa.

Ese cambio modifica el diseño previsto en el Decreto Ley 902 de 2017 y reduce la intervención judicial en actuaciones que crean, modifican o extinguen derechos sobre la tierra.

Debe tenerse en cuenta que la ANT concentra funciones de investigación, trámite y decisión administrativa dentro de los procesos agrarios. Por esa razón, el modelo vigente incorporó una fase judicial obligatoria como mecanismo de control institucional y garantía procesal.

También debe considerarse que el Acto Legislativo 03 de 2023 creó la Jurisdicción Agraria y Rural para conocer los asuntos judiciales de naturaleza agraria. En la sentencia C-340 de 2025, la Corte Constitucional indicó que el propósito de esa reforma era que las controversias agrarias fueran conocidas por autoridades jurisdiccionales especializadas.

Las garantías procesales previstas en el Decreto Ley 902 de 2017 no distinguen entre categorías de procesos agrarios. El modelo actualmente vigente establece intervención judicial para todos los procedimientos que afectan derechos sobre la tierra.

En consecuencia, el Congreso debe considerar que el artículo 9, al eliminar o restringir el control judicial previo y automático en determinados procesos agrarios, modifica las garantías actualmente previstas en el Decreto Ley 902 de 2017 y esa modificación resulta incompatible con la jurisprudencia constitucional sobre debido proceso, juez natural y acceso a la justicia en materia agraria.

Relación del marco normativo y jurisprudencial para oponerse a la eliminación de la fase judicial de procesos agrarios.

- La Jurisdicción Agraria fue prevista en el punto 1 del Acuerdo Final de Paz y desarrollada mediante el Decreto Ley 902 de 2017.
- El Decreto Ley 902 de 2017 estableció que los procesos agrarios tendrían una fase administrativa y una fase judicial.
- El diseño previsto en el Decreto Ley 902 de 2017 buscó que un juez imparcial decidiera sobre los derechos discutidos en los procesos agrarios y no un funcionario del Gobierno.
- La sentencia C-073 de 2018 señaló que “la competencia de los jueces para conocer de la etapa judicial del Procedimiento Único se deriva del derecho vigente”.
- La Corte Constitucional reiteró la validez de la fase judicial en las sentencias SU-288 de 2022 y C-099 de 2026.
- El Decreto Legislativo 0174 de 2026 permitía a la ANT adelantar procesos agrarios de clarificación, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio sin fase judicial y con decisiones en 15 días.

- En el Auto 534 de 2026, la Corte Constitucional indicó que esas medidas comprometían de forma intensa el derecho al debido proceso, el derecho de defensa y la garantía del juez natural.
- La Corte Constitucional ha sostenido que la fase judicial de los procesos agrarios constituye una garantía del debido proceso.
- El Decreto Ley 902 de 2017 estableció, sin excepciones, que todos los procesos agrarios tendrían una fase judicial obligatoria.
- La Corte Constitucional ha advertido el riesgo de concentrar en una sola autoridad administrativa las decisiones sobre procesos agrarios.
- Las sentencias C-073 de 2018, SU-288 de 2022, C-340 de 2025 y el Auto 534 de 2026 validaron la fase judicial vigente en los procesos agrarios.
- La Corte Constitucional señaló que el Acto Legislativo 03 de 2023 tuvo el “explícito propósito” de que los asuntos judiciales agrarios fueran conocidos por autoridades jurisdiccionales.
- La Corte indicó que deben ser autoridades especializadas en derecho agrario quienes resuelvan las controversias sobre propiedad y tenencia de la tierra.
- El Acuerdo Final de Paz estableció que la Jurisdicción Agraria debía garantizar que un juez resolviera los conflictos sobre propiedad, posesión, ocupación y uso de la tierra.
- El Acto Legislativo 02 de 2017 estableció la obligación estatal de cumplir de buena fe el Acuerdo Final y tomarlo como parámetro de interpretación de las leyes que lo desarrollen.
- El Acto Legislativo 03 de 2023 creó la Jurisdicción Agraria para “garantizar el acceso efectivo a la justicia y la protección del campesinado”.
- La sentencia C-340 de 2025 indicó que las medidas de implementación del Acuerdo deben respetar los principios de integralidad y no regresividad.
- La Corte Constitucional advirtió en la sentencia C-340 de 2025 que los desarrollos legales serían insuficientes si no se garantizaba la creación de la jurisdicción agraria para tramitar la fase judicial del procedimiento previsto en el Decreto Ley 902 de 2017.
- La Corte Constitucional indicó que la Jurisdicción Agraria materializa el derecho de acceso a la administración de justicia para la población campesina.
- El artículo 9 del proyecto traslada a la ANT la decisión de fondo de los procesos agrarios.
- El documento señala que eliminar la decisión judicial en los procesos agrarios constituye una medida regresiva frente al esquema vigente.