



WHITE PAPER

JURISDICCIÓN AGRARIA

En Colombia se han discutido múltiples intentos de reforma a la justicia. Dicho trámite legislativo implica debatir sobre temas, tanto transversales como específicos, de la administración del sistema y de las transformaciones integrales del modelo aplicado, incluyendo la implementación de nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

El debate continúa abierto, por lo que es necesario evaluar la efectividad, el alcance y las limitaciones de las iniciativas legales para garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia, consagrado en el artículo 229 de la Constitución Política y que Colombia cuente con un sistema judicial eficiente.

Por lo anterior, el Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) y el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) buscan visibilizar algunas discusiones en torno a temas específicos sobre los cuales se realizan aportes en el marco del fortalecimiento del sistema de justicia y de futuras recomendaciones para un contexto de reforma, sin perjuicio de los diferentes escenarios amplios que serán evaluados en este contexto, como la relación con los marcos constitucionales, legales, administrativos y presupuestales.



Foto: Pxhere

“Jurisdicción Agraria en Colombia”

A lo largo de los años se ha tratado de implementar una justicia que se encargue exclusivamente de los asuntos agrarios y rurales, ya sea a través de una nueva jurisdicción o a través de la creación de una nueva especialidad en la jurisdicción ordinaria y en la contencioso administrativa. En dicho marco, el Acuerdo de Paz entre el Gobierno colombiano y las antiguas FARC-EP establecieron la creación de la jurisdicción agraria con el fin de *“garantizar la protección efectiva de los derechos de propiedad en el campo; resolver los conflictos relacionados con los derechos de tenencia y uso de la tierra; y, en general, promover la regularización de la propiedad rural”*.

Adicionalmente, se previó que era necesario que esta jurisdicción tuviera *“énfasis en las zonas priorizadas, y [contara] con mecanismos que garanticen un acceso a la justicia que sea ágil y oportuno para la población rural en situación de pobreza, con asesoría legal y formación especial para las mujeres sobre sus derechos y el acceso a la justicia y con medidas específicas para superar las barreras que dificultan el reconocimiento y protección de los derechos de las mujeres sobre la tierra.”*

En razón a ello, y con el objetivo de abordar este tema de trascendental importancia para la reforma a la justicia en Colombia, el pasado 20 de febrero se realizó el desayuno- conversatorio sobre “Jurisdicción Agraria”. En el panel participaron con sus intervenciones la Viceministra de Promoción de la Justicia, Juanita López Patrón y la Procuradora Delegada para Asuntos Agrarios y de Restitución de Tierras, Martha Carvajalino. Además, se contó con la moderación a cargo de Ana Jimena Bautista, investigadora en temas de tierras y de los derechos del campesinado de Dejusticia.

A continuación, se presentan las conclusiones a las que se llegó en el conversatorio:

¿Por qué se considera importante y necesaria la Jurisdicción Agraria en Colombia?

A partir de la constitucionalización de la normatividad agraria y debido a la inexistencia de una jurisdicción propia para estos temas, la Jurisdicción Contencioso Administrativa se vio obligada a dar respuesta a un alto número de demandas, convirtiéndose en una justicia congestionada. Además, se dio un exceso de intervención del ámbito de la administración pública en la materia y del ejecutivo en la resolución de los conflictos rurales.

El Programa de Modelo de Justicia Local y Rural, implementado en el año 2019 por el Ministerio de Justicia, atendió las necesidades de 845 municipios del país, en este se implementaron mecanismos como el Foro de Justicia para el Ciudadano, en el que fueron formados conciliadores en derecho y mecanismos de acceso a la justicia en equidad, así como mecanismos de justicia alternativa partiendo de los enfoques étnicos y diferenciales.

Sin embargo, la Jurisdicción Agraria continúa teniendo amplios retos para regular la implementación progresiva de los planes de acceso a tierras y regularizar los derechos de propiedad, así como promover un uso adecuado de la tierra y la desconcentración de la propiedad rural improductiva, para lo cual se necesita una justicia imperante. Además, se debe propender por la implementación de mecanismos agroambientales que definan el uso, la ocupación tierra y de los recursos naturales, incluyendo la justicia hídrica como un tema de gran relevancia.



Principios y derechos relevantes para hablar de Jurisdicción Agraria

- A.** El derecho al uso y acceso a la tierra se encuentra comprendido como un derecho humano, así como la idea de la función social de la propiedad y el acceso progresivo a la misma. El Corpus iuris del campesinado y los principios constitucionales se establecen en el artículo 13 constitucional, el cual reconoce al campesinado como sujeto de especial protección y, en ese sentido, como sujetos débiles de la relación procesal.
- B.** El artículo 64 de la Constitución Política es la base fundamental en la búsqueda de proveer que el uso y la capacidad del suelo pueda resolver el problema de la desigualdad en el desarrollo rural y urbano e imprimir en la producción agraria la progresividad institucional.
- C.** La Jurisdicción Agraria deberá ir mucho más allá de los mecanismos contenidos en el Acuerdo Final de Paz, basándose en la especial protección constitucional para el campesinado y el reconocimiento de sus derechos para la promoción de actividades a favor del sector agropecuario en materia de producción de alimentos y productividad (art. 65 C.P.) y la fijación de condiciones especiales en materia de crédito agropecuario (art. 66 C.P.).
- D.** La protección del uso de la tierra y la protección de los derechos del campesinado deben ser incluidas en políticas de justicia restaurativa a favor de estas poblaciones en los programas de gobierno y los planes de desarrollo nacional y territorial, instando a las autoridades administrativas del orden nacional y territorial a crear estrategias para la protección de los derechos del campesinado.



Retos más destacables para la implementación de la Jurisdicción Agraria

1. En relación con el personal judicial especializado, no se cuenta con ellos en muchos territorios por lo que, si bien los procesos están a cargo normalmente de los jueces civiles municipales, existen dificultades en materia de conocimientos sobre los títulos de propiedad, lo cual implicaría la creación de barreras de acceso.
2. En relación con la implementación mecanismos de conciliación, la posibilidad de resolver los conflictos agrarios de maneras alternativas, a través de un líder comunitario encargado de la figura de mecanismos extrajudiciales, podría generar nuevas dificultades para el acceso a la justicia por lo que debe evaluarse la implementación de mecanismos complementarios.
3. En materia de justicia restaurativa, se plantean algunas preocupaciones previas a la implementación de un proyecto de ley, en especial el reconocimiento de las necesidades de justicia en los territorios y de información de caracterización de los conflictos en el agro.
4. Sobre las barreras de acceso al campesinado se establece que la implementación de la Jurisdicción Agraria y sus componentes corresponde a un proceso a largo plazo, en el cual se deberán incluir mecanismos de oferta institucional menos convencionales y más centradas en estas poblaciones, incluyendo los enfoques de género y étnico.
5. En relación con la inclusión del derecho ambiental, se debe tener en cuenta que estos deben ser diferenciados en materia de competencias, con ello se busca definir las competencias agrarias.
6. En relación con la especialidad del conflicto agrario se plantea el reto de garantizar el acceso, protección, preservación y restitución del derecho a la tierra, los territorios que por su importancia ecológica debe ser caracterizados y protegidos, así como el acceso a la justicia en el marco de las disputas sobre los títulos de propiedad.
7. En materia de articulación institucional, se necesita apoyo por parte de las instituciones del Estado a nivel nacional y local para los procesos de reconocimiento y formalización del territorio.
8. En relación con la clarificación de la propiedad de las tierras en el país, es necesaria la implementación de mecanismos como el catastro multipropósito que constituye una herramienta de caracterización y categorización de tierras, especialmente ante el rezago de las que no cuentan con títulos idóneos de propiedad.
9. Frente a las características de la población rural y las de las tierras en Colombia, es necesario contar con una encuesta de medición amplia que logre reflejar la magnitud y características de esta población, ya que resulta de gran importancia contar con datos actualizados que orienten las decisiones de política rural.

Intentos de regulación de la Jurisdicción Agraria en Colombia

En Colombia, se han realizado múltiples intentos de tener jueces especializados en estos asuntos, al menos desde el año 1936 con las siguientes normas: Ley 200 de 1936, la Ley 30 de 1987, el Decreto 2303 de 1989, la Ley 270 de 1996.

Sin embargo, por múltiples razones, incluyendo aquellas de índole presupuestal, esto no ha sido posible. En el marco de la implementación del Acuerdo de Paz, el Presidente de la República aprobó el Decreto [Ley 902 de 2017](#), que define tres tipologías de sujetos beneficiarios en materia de acceso y formalización a la tierra: a título gratuito, parcialmente gratuito y oneroso. En este sentido, dicha normativa también estableció mecanismos para el acceso a la tierra retomando modelos establecidos de adjudicación administrativa, subsidio integral y crédito especial para la asignación de determinadas poblaciones sobre derechos territoriales en los territorios baldíos de la Nación, así como se establece la priorización y focalización de los municipios que fueron priorizados para contar con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial conocidos como "PDET".

Así mismo, el entonces Ministro de Justicia y del Derecho, Enrique Gil Botero, radicó en el Congreso de la República el [Proyecto de Ley Estatutaria 001/18](#) Senado "Por la cual se modifica la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, se establecen los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales, y se dictan otras disposiciones". Dicho proyecto, a grandes rasgos, optaba por la creación de una especialidad agraria, tanto en la Jurisdicción Ordinaria como en la de lo Contencioso Administrativo, y descartaba la creación de una jurisdicción con su propio órgano de cierre. También contemplaba:

- La creación de múltiples cargos, entre ellos siete (7) nuevos magistrados de Alta Corte junto con nuevos magistrados de los tribunales y los jueces de los municipios; adicionalmente, cada despacho estaría compuesto por varios empleados y la ponencia presentada establecía que cada despacho contaría con un conciliador en derecho adjunto al despacho y un facilitador.
- Algunas herramientas como la posibilidad de tomar decisiones *ultra o extra petita*, flexibilidad probatoria, la utilización de facilitadores itinerantes para la atención y orientación al campesino, despachos móviles para zonas dispersas, demandas estandarizadas en formularios, entre otras, con el fin de atender las particularidades que ha tenido a lo largo de la historia el acceso a la justicia en dichos territorios.

¿Qué elementos mínimos debería tener una posible Jurisdicción Agraria en Colombia?

- A.** Constitucionalización de la jurisdicción de acuerdo con los principios de eficacia, garantías procesales y justicia material.
- B.** Especialidad procesal: se deben emitir las normatividades correspondientes a los procedimientos agrarios.
- C.** Disponibilidad de información clara como, por ejemplo, las restricciones ambientales, títulos colectivos y demás afectaciones al procedimiento agrario.
- D.** Mecanismos de cumplimiento de las sentencias judiciales para la materialización de las órdenes y sentencias de manera eficaz.
- E.** Los mecanismos de resolución relacionados con la Jurisdicción Contencioso Administrativa se deben discutir y establecer las competencias negativas.
- F.** Implementación de los enfoques diferenciales de manera transversal, contando con mecanismos necesarios que se adapten a las necesidades propias para la resolución de los conflictos rurales.
- G.** Mecanismos de coordinación y articulación con justicia penal y su fortalecimiento con el fin de brindar seguridad y prevenir nuevos conflictos.
- H.** Establecer mecanismos judiciales y procesales diferenciados para los conflictos ambientales.



¿Cuáles son algunos de los asuntos que deberían regularse para su implementación?

1. La protección del suelo rural agropecuario con el fin de prevenir el acaparamiento de tierras, así como su uso indebido. Además se deben implementar herramientas de prevención del desplazamiento del campesinado y las poblaciones rurales.
2. La creación de mecanismos de acceso a la justicia y de efectividad, en especial para la población más vulnerable y el campesinado. Existe la necesidad de incluir mecanismos alternativos de conciliación y resolución de conflictos como instrumentos judiciales en el ámbito de las comunidades rurales solamente entre pares.
3. Frente a las competencias en materia ambiental se debe dar claridad sobre una especialidad judicial en materia de resolución de conflictos ambientales, así como la suficiencia de la capacidad que será instalada en materia de reforma agraria para dar respuesta a las demás problemáticas del campesinado incluyendo los conflictos en el marco de los mega-proyectos.
4. En cuanto a las reglas sustanciales y procesales, estas deben ser claras. No es posible su funcionamiento a partir de principios, por lo que es necesario dar respuesta a problemáticas que requieren del estudio y la implementación de mecanismos propios.
5. Los mecanismos jurisdiccionales deben contar con información actualizada como la correspondiente al catastro multipropósito para dar respuesta a temáticas como la extinción del derecho de dominio, la adjudicación de las tierras baldías o de la Nación, la clarificación de la situación de las tierras, los títulos de propiedad, el deslinde de las tierras nacionales de las que pertenecen al dominio privado, la recuperación de baldíos o tierras nacionales indebidamente ocupadas y los negocios sobre predios rurales entre campesinos y demás sujetos económicos.
6. En cuanto al carácter de la Jurisdicción Agraria, es prioritario una justicia fuerte, con una política criminal que logre judicializar las estructuras políticas, económicas en el marco del conflicto agrario, incluyendo conflictividades históricas y la necesidad de adecuar la justicia bajo ciertas problemáticas que se presentan en lo rural.

¿Cuáles son algunos de los asuntos que deberían regularse para su implementación?

7. **En materia de enfoque participativo** se necesitan regular en la política agraria mecanismos que logren integrar a los sujetos rurales en las decisiones públicas y materializar derechos constitucionales como la participación social y el respeto por las decisiones colectivas.

8. **Frente a la caracterización de la población rural**, es necesario contar con una encuesta de medición amplia que logre reflejar el amplio número y características de la población rural, así como de sus conflictividades. Resulta de gran importancia contar con datos actualizados que orienten las decisiones de política rural.

9. **Frente a las competencias**, en la actualidad, la validez de los actos administrativos emitidos por el INCORA y por el INCODER se resuelve en instancia judicial civil, por lo que se deberán incluir procesos de deslinde, adjudicación de baldíos y extinción administrativa de dominio.

10. **En cuanto a los modelos de justicia integrales y diferenciales** se debe desligar al Ejecutivo de la toma de decisiones en materia rural, especialmente de la Agencia Nacional de Tierras – ANT. Se debe propender por la implementación combinada de los modelos de justicia que han desarrollado los campesinos y las comunidades como modelos propios con los nuevos mecanismos de la justicia estatal, también contaron con una participación amplia en el desarrollo de dichos mecanismos.

11. **Frente a la coordinación y articulación institucional**, la Jurisdicción Agraria deberá contar con un andamiaje institucional sólido con el fin de distribuir los recursos de manera eficiente. Para ello se deberán simplificar procedimientos y hacer uso de las herramientas y mecanismos ya creados.

12. **Finalmente, en cuanto al carácter permanente de la Jurisdicción Agraria**, si bien esta debe ser su vocación, también se deberá contar con mecanismos de garantía y obligaciones del Estado propias de una justicia en transición para que la misma logre su funcionamiento efectivo.

Información destacada

Teniendo en cuenta que este desayuno-conversatorio se realizó el 20 de febrero, es relevante informar que el 20 de julio, el Gobierno Nacional radicó en el Congreso de la República el [Proyecto de Ley Estatutaria 134/2020 Cámara](#), con el cual se busca crear la especialidad agraria.

El [Ministerio de Justicia y del Derecho](#) manifestó que dicho proyecto se basó en el presentado por el Gobierno Santos y que habría sido trabajado entre entidades del Gobierno Nacional, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría de Pueblo y la Rama Judicial.



Programa Estado de Derecho
para Latinoamérica
Fundación Konrad Adenauer

 [@KASiusLA](#)

 [KAS - Programa Estado de
Derecho para Latinoamérica](#)

 [KASiusLA](#)

Dejusticia - Centro de
Estudios de Derecho,
Justicia y Sociedad

 [@Dejusticia](#)

 [Dejusticia](#)

 [Dejusticia](#)