


Fundación
para el Estado
de Derecho

SEMÁFORO DEL
ESTADO DE DERECHO ▶


LUZ ROJA PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LA JURISDICCIÓN AGRARIA Y RURAL


(Primer reporte de tráfico)

18 de septiembre de 2024

 Semáforo
del estado
de derecho

 **NED** | NATIONAL
ENDOWMENT
FOR
DEMOCRACY
SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD

 comunicaciones@fedecolombia.org

 www.fedecolombia.org

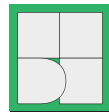


I. CONTEXTO DE SEMÁFORO:

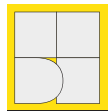
Semáforo del Estado de Derecho

El Semáforo del Estado de Derecho (el “Semáforo”) es una herramienta que busca alertar sobre los posibles riesgos para el Estado de Derecho y para los principios de la democracia constitucional procedentes de reformas constitucionales, legislativas y actos administrativos.

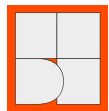
En el Semáforo, la Fundación para el Estado de Derecho (“FEDe.Colombia”) clasifica los proyectos normativos bajo el color correspondiente, así:



El **color verde** indica que las iniciativas normativas son apropiadas, se adecuan y/o fortalecen los principios y las instituciones del Estado de Derecho. El verde no implica una aprobación absoluta de las iniciativas. Según sea el caso, la Fundación presentará con otro color (amarillo o rojo) las observaciones específicas en los apartes correspondientes.



El **color amarillo** implica tanto una aprobación con reparos, como una desaprobación por una **posible inconveniencia**, inconstitucionalidad o ilegalidad. Como inconvenientes serán considerados los proyectos normativos que, aunque válidos por el poder de reforma, son perjudiciales por sus consecuencias económicas, sociales o culturales.



El **color rojo** alerta las amenazas reales o altamente probables para el Estado de Derecho. En el caso de proyectos de acto legislativo, el color rojo señala casos de **graves vicios procedimentales** o **sustitución de la constitución**. Frente a proyectos de ley o actos administrativos, el color rojo indica que los mismos **son contrarios a los principios del Estado de Derecho** o **normas superiores**. Una clasificación roja debe ser considerada como una **alerta grave** para la opinión pública y las instituciones dado su riesgo significativo para el Estado de Derecho.



II. CONTEXTO DE SEMÁFORO INDIVIDUAL:

En este informe, la **Fundación** analizará el **Proyecto de Ley (PL) S-183 de 2024**, que regula la jurisdicción agraria y rural¹ conforme al test del Semáforo. En su conjunto **FEDe.Colombia** cataloga este PL con el **color rojo** debido a sus posibles impactos negativos respecto de algunos principios del Estado de Derecho, como el **derecho a la propiedad privada, el debido proceso, el principio de gobierno constitucional y la separación de poderes**.

No obstante, la **Fundación** también destacará una serie de disposiciones de la iniciativa que fueron calificados con otros colores como **el verde**, dado que promueven la adecuada realización de principios, como **el de la ciudadanía activa y el pluralismo**.

III. HISTORIA DEL PROYECTO

El **Proyecto de Ley S-183 de 2024**, de iniciativa gubernamental, fue radicado ante la comisión primera del Senado el 27 de agosto de 2024 por los ministros de Agricultura y Desarrollo Rural, de Justicia y del Derecho y del Interior. Su objetivo es determinar la competencia y funcionamiento de la jurisdicción agraria y rural, así como establecer los principios que rigen las actuaciones judiciales y los mecanismos alternativos de solución de conflictos².

¹ La iniciativa está disponible aquí <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2024%20-%202025/PL%20183-24%20JURISDICCION%20AGRARIA.pdf>

² De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 116 y 238A de la Constitución.

En ocasiones anteriores **FEDe.Colombia**³ ya se había pronunciado respecto a la conveniencia de esta nueva jurisdicción y las posibles complicaciones en su implementación. En dichos análisis, que comenzaron desde la radicación del Proyecto de **Acto Legislativo -PAL- C-173 / S-035 de 2022**⁴, la Fundación explicó que, en el contexto del acuerdo de paz con las FARC, se pactó la creación de una jurisdicción especializada para atender los asuntos rurales y de tierras⁵.

Para ese momento, **FEDe.Colombia** catalogó dicho PAL (posteriormente publicado como el Acto Legislativo 003) con el color **amarillo**⁶, considerando que el mismo fue el resultado de un ejercicio antitécnico de la reforma constitucional y que no eran claras las competencias de los jueces agrarios ni los mecanismos previstos⁷.

Posteriormente, en cumplimiento del nuevo Acto Legislativo 003⁸, el Gobierno radicó dos proyectos de ley en septiembre de 2023: (i) el **Proyecto de Ley estatutaria S-157 de 2023 / C-360 de 2024**, para determinar la integración y estructura de la jurisdicción agraria y rural y (ii) el **Proyecto de Ley S-156 de 2023**, para regular el funcionamiento, competencia y procedimiento especial de esta jurisdicción.

Si bien la primera iniciativa fue aprobada por el Congreso y actualmente está a la espera de revisión por la Corte Constitucional, el segundo proyecto (**el S-156 de 2023**) fue archivado al no haber sido debatido en lo que restaba de la legislatura 2023-2024⁹.

Bajo este contexto, el **Proyecto de Ley S-183 de 2024** (con 80 artículos) retoma el objeto del **proyecto S-156 de 2023** de regular el funcionamiento, competencia y procedimiento de la nueva jurisdicción agraria. Algunos de los cambios más importantes de las dos iniciativa son:

³ Semáforo del Estado de Derecho. "Proyectos de Actos Legislativos -PAL:

https://www.fedecolombia.org/_files/ugd/b7abd9_f294a608f50547b69c578f00c1cfe5a0.pdf,
https://www.fedecolombia.org/_files/ugd/b7abd9_9bed2ebdd2564b95a1730dc595e67c1a.pdf y
https://www.fedecolombia.org/_files/ugd/b7abd9_353e627c59ed4f7a84d65c9728b25988.pdf

⁴ La iniciativa está disponible aquí

<https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-de-acto-legislativo/cuatrenio-2022-2026/2022-2>

⁵ En particular en el punto 1.1 sobre acceso y uso de la tierra, subpuntos 1.1.5 y 1.1.8.

⁶ Semáforos del Estado de Derecho

https://www.fedecolombia.org/_files/ugd/b7abd9_9bed2ebdd2564b95a1730dc595e67c1a.pdf y
https://www.fedecolombia.org/_files/ugd/b7abd9_353e627c59ed4f7a84d65c9728b25988.pdf

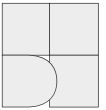
El proyecto finalmente fue promulgado bajo esta nomenclatura el 24 de julio de 2023.

⁷ Dicha norma dispuso, en su artículo 4, que el Congreso debía expedir en la siguiente legislatura

⁸ (2023-2024) la ley para establecer la estructura, funcionamiento y competencias de la Jurisdicción Agraria y Rural y el procedimiento especial agrario y rural.

De conformidad con el artículo 190 de la Ley 5 de 1992 y el artículo 160 de la Constitución.

⁹



En primer lugar, se reorganizan los fines de la jurisdicción agraria, enfatizando metas como la eliminación de barreras de acceso a la justicia para poblaciones rurales y la protección de los derechos de tenencia y propiedad. Se busca asegurar la justicia material, la equidad y el bienestar rural.

En segundo lugar, se reestructuran los principios que deben regir las actuaciones judiciales. Se adiciona una definición del principio de *"especial protección de la parte más débil"*¹⁰, que antes no había sido precisado¹¹. Respecto a la *"Función social y Ecológica de la propiedad agraria"* determina que ***"la concentración improductiva u ociosa de las tierras es contraria a la utilidad pública y al interés social"***¹². Por último, se incorporan los principios de *"Primacía de la justicia material sobre la justicia formal"*¹³ y el de la *"Justicia de género"*¹⁴ así como el de enfoque diferencial para grupos étnicos¹⁵.

En tercer lugar, se especifican los asuntos que serán conocidos por los jueces y tribunales, extendiendo la competencia a las controversias relacionadas con **la ocupación, las actividades de producción agropecuaria, forestal, pesquera y de transformación y enajenación de productos agrarios y de los contratos agrarios**¹⁶. Al respecto, también se definen el objeto y los alcances de estos "contratos agrarios"¹⁷ y la posibilidad de que los jueces conozcan de las acciones de nulidad contra algunas decisiones administrativas¹⁸.

En cuarto lugar, la iniciativa adopta cambios en la notificación y publicidad de los actos judiciales a través de medios físicos y electrónicos y establece un procedimiento específico para la presentación y contestación de la demanda, así como para la integración y práctica de pruebas. Igualmente, se regulan los mecanismos de la asistencia judicial gratuita y el amparo de pobreza.

¹⁰ Numeral 2 del artículo 2 del proyecto.

¹¹ Artículo 2 del proyecto.

¹² Numeral 4 del artículo 5 del proyecto. Además, cabe aclarar que esta disposición es repetida en el principio sobre la "Prohibición de fraccionamiento antieconómico"

¹³ "(...) las autoridades judiciales deberán interpretar y aplicar las normas agrarias atendiendo a un criterio de primacía de la justicia material sobre las formas jurídicas". Numeral 14 del artículo del proyecto.

¹⁴ "(...) las providencias judiciales incluirán medidas especiales para promover la participación de las mujeres y las personas LGBTI+ en todas las etapas procesales y para garantizar la protección prioritaria y el reconocimiento de los derechos de las mujeres rurales sobre la tierra".

¹⁵ Numeral 5 del artículo 6 del proyecto.

¹⁶ Artículo 7 del proyecto.

¹⁷ Parágrafo 2 del artículo 7 del proyecto.

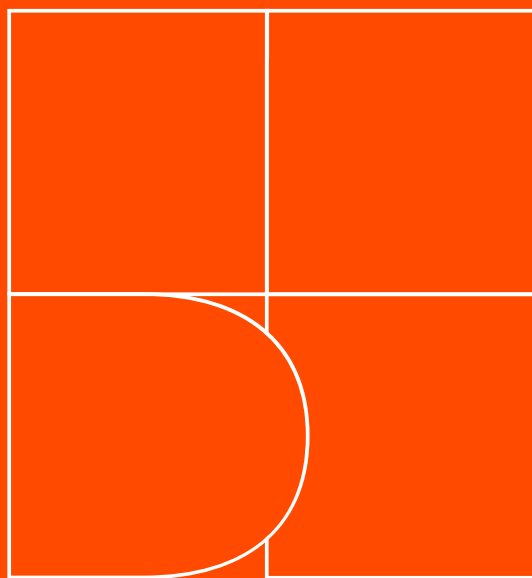
¹⁸ Números 16, 17 y 20 del artículo 12 del proyecto.



Fotografía: Licencia: BangLuxor

Por último, el proyecto resalta la importancia de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos -MASC-, al tiempo que promueve la participación de las comunidades rurales y étnicas, según sus costumbres y tradiciones. Además, establece un régimen de transición respecto a los asuntos agrarios que, hasta ahora, habían sido conocidos por la jurisdicción ordinaria y contencioso administrativa.

En conclusión, el proyecto tiene cambios significativos respecto a su versión original y, aunque algunos pueden resultar positivos y necesarios para la puesta en funcionamiento de la jurisdicción, otros, de gran relevancia, resultan contrarios a los principios del Estado de Derecho. De este modo, a continuación se llevará a cabo el test del semáforo del Estado de Derecho.



Fundación
para el Estado
de Derecho

IV. TEST DEL SEMÁFORO

La Fundación aplica el test del Semáforo a los artículos relevantes del PL y rescata y alerta sobre los siguientes riesgos y ventajas:



1 Primero, los procedimientos agrarios especiales a los que se refiere el PL generan incertidumbre frente al derecho a la propiedad privada

El derecho de propiedad se encuentra consagrado en el artículo 58 de la Constitución y en el artículo 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Este se define como el derecho real que se tiene por excelencia sobre una cosa corporal o incorporal en virtud del cual su titular puede usar, gozar, explotar y disponer de ella¹⁹. Si bien se admite que el legislador imponga límites o condiciones que restrinjan el ejercicio de los atributos de la propiedad privada, dada su especial función social y ecológica, estos deben ser razonables y proporcionados de modo que no afecten su núcleo esencial.

En este caso, **la Fundación** considera que la iniciativa presenta disposiciones que podrían limitar, de manera desproporcionada y particularmente grave, el derecho de propiedad.

En primer lugar, se incorpora, entre los principios que deben regir las actuaciones judiciales, el principio de “**permanencia agraria**” que limita considerablemente la adopción de medidas cautelares, entre otras, en los procedimientos agrarios relacionados con predios rurales²⁰. Este principio prohíbe a las autoridades judiciales interrumpir actividades productivas que se consideren necesarias para la autosuficiencia y/o para el logro de la soberanía alimentaria hasta que se resuelva definitivamente la controversia.

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-189 de 2006, MP: Rodrigo Escobar Gil (15 de marzo de 2006) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-189-06.htm>

²⁰ Numeral 12 del artículo 5 del proyecto.

Para **FEDe.Colombia** esta limitación representa una protección insuficiente de los derechos de los propietarios frente a ocupaciones indebidas o disputas sobre la tenencia de la tierra. Por ejemplo, el legítimo propietario de un predio ocupado que está siendo utilizado para una actividad productiva no podría exigir a un juez que la misma fuese suspendida totalmente. Esto, incluso si se trata de una conducta que puede generar la degradación del terreno, la pérdida de parte de su valor económico o la imposibilidad de utilizarla para otros fines previstos por su dueño.

Aunque defender la soberanía alimentaria y la continuidad de actividades productivas es importante, no debe realizarse en detrimento del derecho a la propiedad privada ni del acceso a la justicia de los propietarios. Por tanto, es necesario encontrar un equilibrio que garantice que las medidas cautelares puedan ser aplicadas de manera proporcional y adecuada, según las circunstancias del caso concreto.

En segundo lugar, y mucho más grave que el punto anterior, el proyecto parece derogar de facto el procedimiento judicial sobre controversias reguladas por la Ley 160 de 1994. Es decir, los procedimientos relacionados con el Sistema Nacional de Reforma Agraria, entre los que se encuentran **el proceso de expropiación y la extinción del derecho de dominio de tierras incultas**.

En su artículo 12, la iniciativa regula la competencia respecto a una larga lista de asuntos sobre los que conocen los jueces agrarios y rurales en primera instancia. Más allá de que esta gran cantidad de postulados se alejan del objeto original de la jurisdicción agraria (asunto sobre el que profundizaremos posteriormente), **el elemento más alarmante se encuentra en el párrafo 1 de dicho artículo**²¹.

Este párrafo recuerda al polémico procedimiento que la opinión pública denominó “**expropiación exprés**”. Es decir, la posibilidad de que la Agencia Nacional de Tierras -ANT- adelante una serie de procedimientos agrarios para adquirir tierras (incluyendo eventualmente el de la expropiación), a través de un trámite meramente administrativo y sin los controles judiciales apropiados que exige la ley.

²¹ Artículo 12. Competencia de los Jueces Agrarios y Rurales en primera instancia. Los jueces agrarios y rurales conocerán, en primera instancia, de los siguientes asuntos siempre que estén relacionados con controversias, bienes y/o relaciones de naturaleza agraria y rural en los términos definidos en la presente ley:
(...)

Parágrafo 1°. Los procesos agrarios especiales de los que trata la Ley 160 de 1994 contra personas naturales o jurídicas, de derecho público y particulares, serán resueltos por la Agencia Nacional de Tierras mediante acto administrativo, sin perjuicio del control judicial que ejerce esta Jurisdicción a través de la acción de nulidad agraria a la que se refiere el numeral 23 de este artículo.

Originalmente, el nombre de “expropiación exprés” fue utilizado por algunas congresistas de la oposición para denunciar la propuesta de un nuevo artículo en el Plan Nacional de Desarrollo 2022 -2026 (PND) que permitía la declaración de utilidad pública y posterior expropiación administrativa de predios con cuyos propietarios la ANT no llegara a un acuerdo para la adquisición²².

Tras estas denuncias, el Gobierno retiraría el apoyo a esa propuesta²³. De este modo, aunque la proposición finalmente se quedó fuera del articulado de la Ley 2294 de 2023 (PND 2022-2026), la prensa siguió utilizando el nombre de “expropiación exprés” para referirse al artículo que “heredó” parte de sus contenidos originales quedando consignado en el artículo 61 del PND.

Así, pese a que el artículo 61 no alteró las reglas para el procedimiento de expropiación de tierras, este sí modificó el trámite de otros procesos agrarios. En concreto, **la norma eliminaba la fase judicial** que prevé el **Decreto Ley 902 de 2017**²⁴ para el desarrollo de los procesos de: (i) clarificación de la propiedad; (ii) deslinde y recuperación de baldíos; (iii) extinción judicial del dominio sobre tierras incultas; (iv) caducidad administrativa; (v) condición resolutoria del subsidio y (vi) la reversión y revocatoria de titulación de baldíos.

Ante estas alertas, el artículo 61 (numeral 6 y párrafo 3) fue demandado ante la Corte Constitucional por diversos cargos, siendo declarado inexecutable por vicios de trámite insubsanables. En particular, se debió a una violación al principio de publicidad que impidió a los senadores conocer el alcance de las normas que se estaban discutiendo (Comunicado 30 del 18 de julio de 2024 de la sentencia C-294 de 2024).

²² Lina María Higuera, «Expropiación express en Colombia: ¿Qué significa esto en el Plan Nacional de Desarrollo?», Diario AS, 28 de abril de 2023
<https://colombia.as.com/actualidad/expropiacion-express-en-colombia-que-significa-esto-en-el-plan-nacional-de-desarrollo-n/>

²³ Redacción BLU Radio, «Gobierno retira apoyo a propuesta de expropiación exprés en el Plan Nacional de Desarrollo», 28 de abril de 2023
<https://www.bluradio.com/nacion/gobierno-retira-apoyo-a-propuesta-de-incluir-expropiacion-expres-en-el-pnd-pr30>

²⁴ Numeral 2 del artículo 60 del Decreto Ley 902 de 2017.

No obstante la polémica no terminó ahí, pues con la radicación del nuevo proyecto de Ley S-184 de 2024 sobre el funcionamiento de la jurisdicción agraria, nuevamente se alertó sobre el tema. En esta ocasión, congresistas de la oposición²⁵ e incluso una exministra de agricultura del Gobierno²⁶, señalaron que el nuevo proyecto de ley “revivía” la figura de la **expropiación exprés**.

Bajo este contexto, para la **Fundación**, el parágrafo 1 del artículo 12 del proyecto resulta problemático por al menos tres razones.

Primero, si bien en una entrevista, la Ministra de Justicia respondió a la polémica de la “expropiación exprés” afirmando que el papel de la ANT solo entra en los **procedimientos especiales**, que aparecen en los capítulos 10, 11 y 12 de la Ley 160 de 1994²⁷, realmente en la iniciativa no se encuentra **una definición clara** que determine cuáles son esos “**procedimientos especiales**” a los que se refiere el PL y cuál será el papel definitivo que tome la ANT al respecto.

Es necesario recalcar que los procedimientos de los capítulos 10, 11 y 12 de la Ley 160 de 1994²⁸, a los que se refiere la Ministra, no se denominan técnicamente como “procedimientos agrarios especiales”, sino como “**procedimientos administrativos especiales agrarios**”²⁹. Además, si bien dichos procedimientos tienen una fase administrativa donde la ANT toma una serie de decisiones, el numeral 2 del artículo 60 del Decreto Ley 902 de 2017 **prevé una fase judicial obligatoria** posterior a dicha intervención.

Siendo así, más allá de la redacción ambigua del artículo, el parágrafo 1 ignora por completo la necesidad de que la ANT cumpla con dicha fase judicial. Es decir, la redacción del parágrafo **elimina de facto** la necesidad de agotar el procedimiento judicial al que se refiere el Decreto Ley 902 de 2017, por lo que estaría ampliando desproporcionadamente las facultades de decisión de la ANT respecto a los **procedimientos administrativos especiales agrarios**.

²⁵ Paloma Valencia, «Nuevo proyecto de expropiación»

<https://palomavalencia.com/blog/174-nuevo-proyecto-de-expropiaci%C3%B3n.html>

²⁶ Semana, «“En el fondo sí están tratando de hacer expropiaciones exprés”: exministra Cecilia López detalla los problemas de la jurisdicción agraria», 2024

<https://www.semana.com/politica/articulo/en-el-fondo-si-estan-tratando-de-hacer-expropiaciones-expres-ex-ministra-cecilia-lopez-detalla-los-problemas-de-la-jurisdiccion-agraria/202458/>

²⁷ La Silla Vacía, «Gobierno desmiente expropiación exprés en ley de jurisdicción agraria», 28 de agosto de 2024

<https://www.lasillavacia.com/en-vivo/gobierno-desmiente-expropiacion-expres-en-ley-de-jurisdiccion-agraria/>

²⁸ Es decir los procesos de clarificación de la propiedad, delimitación o deslinde de baldíos, extinción de tierras incultas, recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, y reversión de baldíos adjudicados.

²⁹ Como establece el artículo 1 del Decreto 1465 de 2013.

Segundo, el numeral 4 del artículo 5 del proyecto establece que "las actividades de reforma agraria y desarrollo rural son de utilidad pública e interés social". Esta disposición, aunque busca promover la redistribución de la tierra y el desarrollo rural, plantea serias preocupaciones. Calificar dichas actividades bajo esa categoría abre la puerta para que la ANT pueda llevar a cabo **procesos de expropiación** en un contexto de incertidumbre sobre la necesidad de cumplir una fase judicial para hacerlo.

Sumado a lo anterior, el PL estaría desconociendo el principio de protección a la propiedad privada (artículo 58 de la constitución) que ha estado presente desde el inicio de la historia constitucional colombiana y que, según la Corte Constitucional³⁰, establece que la expropiación administrativa solo puede darse **de forma extraordinaria** y bajo **circunstancias de urgencia manifiesta**.

Por tanto, aunque el Gobierno haya defendido que el proyecto no está pensado como un vehículo para adoptar una "expropiación exprés", **FEDe.Colombia** considera que su redacción actual tiene imprecisiones y ambigüedades que podrían resultar sumamente peligrosas. Estos vacíos dejarían abierta la posibilidad de que se otorgue a la ANT una facultad cuasi-judicial sin precedentes para resolver los "procesos agrarios especiales" mediante actos administrativos.

Trasladar estas competencias al ámbito administrativo concentra excesivo poder en una entidad que no asegura las mismas garantías de imparcialidad y equidad que proporciona el poder judicial. Igualmente, eliminar la fase judicial obligatoria de dichos procesos socava las salvaguardas diseñadas para proteger a los propietarios ante trámites que afectan directamente su derecho de propiedad (como el de extinción de dominio de tierras incultas).

Finalmente, hay que recordar que el control judicial que menciona el parágrafo, a través de la acción de nulidad agraria, no ofrece una protección suficiente ni equivalente a la de un proceso judicial. La acción de nulidad es un mecanismo que se activa después de que la decisión administrativa ha sido tomada y goza de la presunción de legalidad y ejecutoriedad, lo que implica que, al momento de un fallo, los posibles

³⁰ Como se puede ver en la línea jurisprudencial que componen las sentencias C-360 de 1994, C-476 de 2007, C-306 de 2013, C-306 de 2013 y C-020 de 2023 de la Corte Constitucional frente al tema de la expropiación.

daños al derecho de propiedad ya se habrían consumado. De hecho, esta situación fue presentada como parte de los argumentos de fondo en contra del artículo 61 del Plan Nacional de Desarrollo³¹.

Tercero, el señalamiento de que las actividades de reforma agraria y desarrollo rural son de utilidad pública e interés social, seguidas de la advertencia de que *"la concentración improductiva u ociosa de las tierras es contraria a la utilidad pública y al interés social"* también genera incertidumbre³². Términos como "concentración improductiva" y "fraccionamiento antieconómico" no están claramente definidos en la propuesta, por lo que admiten interpretaciones subjetivas o posibles arbitrariedades en los procesos de expropiación. Por tanto, se requiere una definición precisa para garantizar la seguridad jurídica de los propietarios.

Por las razones antes mencionadas, la **Fundación** insta al Congreso a que tome en cuenta las observaciones aquí planteadas y actúe con responsabilidad para evitar que esta iniciativa, en su forma actual, se convierta en una herramienta que socave los derechos fundamentales y la estabilidad del orden jurídico.

La toma de decisiones sobre el derecho de propiedad debe estar rodeada de las más estrictas garantías judiciales. De no realizarse las modificaciones necesarias, el proyecto podría abrir la puerta a un entorno en el que la seguridad jurídica y la confianza en las instituciones se vean comprometidas, afectando no solo los derechos de los propietarios sino también el equilibrio entre los poderes del Estado.



2 El proyecto presenta disposiciones contrarias a las garantías del debido proceso y la igualdad procesal

Si bien **FEDe.Colombia** considera que la adición de nuevos fines para la jurisdicción agraria, como el de la protección de los más vulnerables y la aplicación de justicia material, puede resultar positiva, la redacción actual del PL pone en riesgo la protección de los derechos fundamentales **al debido proceso y a la igualdad** (artículos 29 y 13 de la Constitución).

³¹ Por ejemplo, las intervenciones de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia -ANDI- y la Sociedad de Agricultores de Colombia <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=70409> y <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=70401>

³² Numeral 4 del artículo 5 del proyecto.

El debido proceso es un derecho fundamental que garantiza a toda persona la oportunidad de ser escuchada y representada adecuadamente en cualquier procedimiento judicial o administrativo. Una de sus más tradicionales y elementales garantías es la igualdad de armas o derecho al proceso equitativo. En palabras de la Corte Constitucional: *"Este derecho apunta a que en la previsión de las oportunidades de las partes para presentar sus argumentos y pruebas y de los instrumentos a su disposición, no se verifique un trato desigual que altere el equilibrio procesal y, en cuanto al proceso, determine una afectación de su imparcialidad."*³³

Como ya se señaló, uno de los puntos fundamentales del PL, a diferencia de su versión anterior, fue la adopción y definición de los principios de *"especial protección de la parte más débil"*³⁴ y la *"primacía de la justicia material sobre la justicia formal"*³⁵.

Aunque sus definiciones son diferentes, ambas disposiciones buscan corregir los desequilibrios inherentes a las disputas de naturaleza rural donde las partes suelen encontrarse en posiciones desiguales. De este modo, la iniciativa pretende garantizar que los sujetos más vulnerables (como campesinos y otros trabajadores rurales) no se vean desaventajados frente a otros actores con un mayor poder económico o político (como los grandes propietarios).

Para materializar este enfoque, la norma establece como deber de los jueces adoptar *"todas las medidas procesales necesarias para garantizar la igualdad material y el acceso a la justicia de los sujetos de especial protección constitucional"*³⁶. Así, sin perjuicio de algunas disposiciones que se consideran razonables³⁷, la **Fundación** alerta sobre las siguientes facultades que van más allá de la corrección de desigualdades procesales y, por tanto, representan una vulneración al principio de igualdad procesal:

- 1 La facultad de practicar pruebas atendiendo un enfoque diferencial con participación de las mujeres, así como el deber de *"flexibilidad probatoria"* cuando se trate de mujeres rurales y sujetos de especial protección constitucional³⁸.

³³ Corte Constitucional, Sentencia C-205 de 2016, MP: Alejandro Linares Cantillo (27 de abril de 2016) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-205-16.htm>

³⁴ Numeral 2 del artículo 5 del proyecto.

³⁵ Numeral 14 del artículo 5 del proyecto.

³⁶ Numeral 1 del artículo 15 del proyecto.

³⁷ Como el uso de la carga dinámica de la prueba o ayudas como el del amparo de pobreza.

³⁸ Parágrafo del artículo 3 del proyecto.

- 2 El uso de "*pruebas de contexto*" aportadas por las agencias del Estado (atienden a factores geográficos, políticos, sociales, económicos o culturales), sin el rigor de una prueba concreta, fiable y debidamente controvertida, amenazando el principio de presunción de inocencia³⁹.
- 3 La "*presunción de veracidad*" sobre las afirmaciones realizadas por los sujetos de especial protección constitucional en estos litigios⁴⁰. Es decir, la presunción material de culpabilidad o la mala fe de la parte demandada en oposición a lo dispuesto en el artículo 83 constitucional.
- 4 La posibilidad de dictar fallos "*extra y ultra petita*", generalizando la aplicación del parágrafo 2° del artículo 281 del CGP que representa una excepción al principio de congruencia, so pretexto de la protección del más débil en las relaciones de tenencia de tierra y producción agraria⁴¹.
- 5 Enfoques obligatorios, como el de "acción sin daño" que implica interpretar y aplicar la ley con base en expresiones indeterminadas y subjetivas como la "reflexión sobre conflictos emergentes", los "mensajes éticos implícitos", o las "relaciones de poder"⁴².

Se reitera que, si bien el principio de igualdad procesal no es absoluto y puede ser flexibilizado en ciertas circunstancias, la legislación debe procurar mecanismos específicos, potestativos y equilibrados para que sea el juez, en el ejercicio de sus responsabilidades y facultades, quien los utilice de acuerdo a las características del caso concreto⁴³.

Conforme a lo anterior, la Fundación ve con extrema preocupación que una de las partes esté exenta de la obligación de probar los hechos o derechos que se encuentran en disputa, presumiéndose simplemente su veracidad. En nuestro ordenamiento (e incluso en el proyecto) existen otra clase de mecanismos que pueden equilibrar la situación de debilidad de una de las partes, sin afectar tan gravosamente los derechos constitucionales mencionados.

Así, por ejemplo, a través del principio de la carga dinámica de la prueba el ordenamiento ya prevé la posibilidad de que, de oficio o a petición de parte, el juez pueda distribuir la carga de la prueba, exigiendo probar

³⁹ Artículo 32 del proyecto. Cfr.: Prueba de contexto y presunción de inocencia: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/educacion-y-cultura/prueba-de-contexto-y-presuncion-de-inocencia>

⁴⁰ Artículo 34 del proyecto.

⁴¹ Artículo 40 del proyecto.

⁴² Numeral 6 del artículo 6 del proyecto.

⁴³ Corte Constitucional, Sentencia C-345 de 2019, MP: Gloria Stella Ortiz Delgado (31 de julio de 2019) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-345-19.htm>

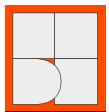
determinado hecho a la parte que se encuentre en una situación más favorable para aportar evidencias o esclarecer los hechos controvertidos⁴⁴.

Sumado a esto, tampoco se aconseja generalizar el desconocimiento del principio de congruencia⁴⁵, ignorando el hecho de que en nuestro ordenamiento ya se contemplaban enfoques como el de la “plena realización de la justicia en el campo” y la “protección de la parte más débil”, sin necesidad de nuevas y desmedidas “ventajas” procesales⁴⁶.

Por tanto, **FEDe.Colombia** considera que la configuración del procedimiento que se encuentra en el PL sacrifica el debido proceso, la igualdad procesal y la imparcialidad del juez con prerrogativas que favorecen a una de las partes, dándole un trato beneficioso que no supera un estricto juicio de igualdad que altera la búsqueda de la verdad.

Además, el mandato obligatorio de aplicar estas “facultades o beneficios” puede derivar en un uso irreflexivo de las facultades del juez agrario, especialmente ante la ausencia de criterios claros que permitan balancear los intereses en conflicto.

En consecuencia, la **Fundación** estima que es fundamental ajustar el marco de acción del juez agrario de acuerdo con todas las garantías que integran el debido proceso constitucional y la igualdad de las partes en litigio. Solo de este modo será posible que los mismos garanticen un uso proporcionado y razonable de sus facultades según las características de cada caso.



3 Tercero, el PL pone en riesgo el principio de buen gobierno y transparencia

FEDe.Colombia encuentra que, si bien el proyecto propone la creación de un régimen de transición y procura definir las competencias de la jurisdicción agraria, este sistema posee una serie de complicaciones contrarias al principio de **buen gobierno y transparencia**.

Al respecto, cabe recordar que, en el ámbito de la rama judicial, este principio se refiere a la obligación de las instituciones judiciales de actuar

⁴⁴ Artículo 167 de la Ley 1564 de 2012.

⁴⁵ Artículo 281 de la Ley 1564 de 2012.

⁴⁶ Artículo 281 de la Ley 1564 de 2012.

con eficiencia, responsabilidad y apertura en el ejercicio de sus funciones. La justicia debe administrarse de manera diligente y orientada al bien común, asegurando que los recursos se gestionen adecuadamente y que los procesos judiciales sean resueltos con prontitud y equidad.

En tal sentido, el artículo 70 del proyecto de ley, que regula el régimen de transición, establece que, en los casos en los cuales los procesos agrarios: (i) no hayan iniciado la etapa probatoria y (ii) mantengan su competencia bajo los jueces de la jurisdicción ordinaria y contenciosa administrativa⁴⁷, las autoridades judiciales deberán observar las nuevas reglas y principios introducidos por la nueva jurisdicción agraria. Lo anterior, a pesar de que la controversia no sea conocida por un juez o tribunal agrario y rural.

Para la **Fundación**, esta disposición introduce un trámite innecesariamente complejo, pues no asume una regla uniforme para que se dé el traslado entre jurisdicciones y, además, obliga a los jueces a aplicar nuevas disposiciones a procesos que fueron radicados bajo un marco normativo completamente distinto.

Esta falta de uniformidad no solo podría generar incertidumbre entre las partes interesadas de que su proceso se resuelva, sino que aumenta las posibilidades de que los procesos terminen siendo ineficaces por al menos dos razones:

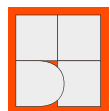
En primer lugar, los jueces que no forman parte de la nueva jurisdicción agraria podrían no estar familiarizados con las particularidades y objetivos de este nuevo articulado. En segundo lugar, y mucho más importante, es muy probable que estos jueces no cuenten con las mismas facilidades y recursos que sí tienen los jueces agrarios para decidir sobre controversias especializadas (como, por ejemplo, para visitar los lugares donde se dan las controversias).

Siendo así, como **FEDe.Colombia** ya había advertido en Semáforos anteriores⁴⁸, la adecuada articulación de la jurisdicción agraria con las otras jurisdicciones es un tema crucial para su desarrollo adecuado. De lo contrario, la eficiencia y prontitud en la administración de justicia, que son pilares fundamentales del buen gobierno, podrían verse comprometidas.

⁴⁷ La forma para que se dé esta situación es que, cumpliendo aún con los dos requisitos para que se realice el traslado entre jurisdicciones (que los asuntos motivo de controversia se enmarquen en los definidos del Título II del proyecto de Ley y que el proceso no haya iniciado etapa probatoria), ninguna de las partes haya solicitado dicha actuación.

⁴⁸ Semáforo del Estado de Derecho No. 3 “Proyectos de Actos Legislativos -PAL-
https://www.fedecolombia.org/_files/ugd/b7abd9_353e627c59ed4f7a84d65c9728b25988.pdf

Si los jueces no cuentan con la capacitación y recursos necesarios para manejar los nuevos procedimientos, esta situación podría llevar a una mayor congestión judicial y, a su vez, a una percepción pública de opacidad y arbitrariedad en el manejo de los casos agrarios, que debe evitarse a toda costa.



4 Cuarto, el proyecto resulta contrario al principio de gobierno constitucional y separación de poderes.

El principio de **gobierno constitucional** y la **separación de poderes** se refiere a la organización y funcionamiento del poder público bajo un marco normativo que está limitado y definido por la Constitución. Este principio implica que las autoridades y los órganos del Estado deben actuar, conforme a la norma superior del ordenamiento, de manera coordinada, pero separada, evitando interferir en sus respectivas competencias⁵⁰.

Para **FEDe.Colombia** el proyecto de ley vulnera dicho principio porque, so pretexto de ampliar el acceso a la justicia agraria, compromete la estructura constitucional establecida para el funcionamiento adecuado del sistema judicial.

En primer lugar, como se mencionó anteriormente, el proyecto asigna a los jueces y tribunales agrarios una serie de competencias que exceden el marco original de la jurisdicción agraria, conforme a lo suscrito en el acuerdo de paz con las FARC.

Así, en el punto 1 del acuerdo de paz el Gobierno se comprometió a la creación de una jurisdicción agraria enfocada en el acceso, uso y formalización de la propiedad rural en Colombia⁵¹. Sumado a lo anterior, dicha jurisdicción debería garantizar un recurso ágil para proteger los derechos de propiedad, estar encaminada a la formalización masiva de tierras y contar con una cobertura y capacidad adecuada en el territorio⁵³.

⁵⁰ Artículo 113 de la Constitución.

⁵¹ “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”.

⁵² Gobierno Nacional & FARC-EP, «Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera», 2016, 14-18, https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf

⁵³ Corte Constitucional, Sentencia C-623 de 2015, MP: Alberto Rojas Ríos (30 de septiembre de 2015) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/C-623-15.htm>

No obstante, los artículos contenidos en el Título II del proyecto facultan a los jueces y tribunales agrarios a resolver casos que no se limitan a aquellas controversias relacionadas con la propiedad, tenencia y ocupación de tierras. Por el contrario, asuntos tan diversos como los derivados de **las actividades de producción agropecuaria, forestal y pesquera, la transformación y enajenación de productos agrarios, los contratos agrarios e incluso asuntos registrales y ambientales** también serán conocidos por estas autoridades⁵⁴.

Siendo así, la **Fundación** considera que esta amplia “concentración” de competencias puede llevar a una duplicidad o “vaciamiento” en otras jurisdicciones, como la ordinaria o la contencioso administrativa, que tradicionalmente se han ocupado de esta clase de disputas. Se trata, además, de una situación que podría generar confusiones y nuevos conflictos jurisdiccionales que afectan la eficacia y eficiencia del sistema judicial en su conjunto.

En segundo lugar, varios de los artículos del proyecto de ley transfieren competencias propias de la jurisdicción contencioso-administrativa a la nueva jurisdicción agraria, incluyendo facultades como la suspensión provisional de actos administrativos, que está regulada en el artículo 238 de la Constitución.

Por ejemplo, el numeral 2 del artículo 9 y el numeral 14 del artículo 12 retiran la competencia a la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de las acciones populares y de grupo, cuando estas estén dirigidas a una entidad pública y esté involucrado un bien rural. Esto, contrario a la Ley 472 de 1998⁵⁵, que asignó a dicha jurisdicción la tarea de conocer de estas acciones cuando se originen en actos, conductas y omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas.

No obstante, mucho más grave aún, los artículos 50 (numeral 2) y 51 del PL confieren a la jurisdicción agraria la facultad de suspender provisionalmente procedimientos y actuaciones administrativas. Dichas facultades resultan contrarias a lo establecido por los artículos 236 y 237 de la Constitución, los artículos 34 a 42A de la Ley 270 de 1996⁵⁶ y la Parte II del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁵⁷.

⁵³ Sobre “Jurisdicción y competencias de los jueces y tribunales agrarios y rurales.

⁵⁴ Artículo 7 del proyecto.

⁵⁵ Que reglamenta el artículo 88 de la Constitución

⁵⁶ Ley Estatutaria de Administración de Justicia.

⁵⁷ Ley 1437 de 2011.

Esto, porque, como ha precisado la Corte Constitucional⁵⁸, la Constitución reserva exclusivamente a los jueces administrativos dicha competencia (artículo 238 de la Constitución). Siendo así, el PL vulneraría una facultad judicial otorgada constitucionalmente a la jurisdicción contenciosa, al crear una excepción a la regla sin contar con una justificación adecuada, como ocurre en otros casos como la protección de derechos fundamentales.

Igualmente, los numerales 20 y 22 del artículo 12 del proyecto establecen que los jueces rurales conocerán de las acciones de nulidad agrarias de las que trata el Decreto Ley 902 de 2017 y de las acciones de nulidad contra los actos administrativos de adjudicación y constitución de reservas para el desarrollo económico y productivo. Es decir, la iniciativa faculta a jueces agrarios para juzgar controversias que por su naturaleza son competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Estas disposiciones representan una infracción directa al artículo 116 constitucional, modificado por el Acto Legislativo 03 de 2023, que contempla la Jurisdicción Agraria y Rural y en el que expresamente se señala que: *"El órgano de cierre de la Jurisdicción Agraria y Rural será la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Consejo de Estado en los términos del artículo 237 de la Constitución Política de Colombia."*

Además, en el caso particular del artículo 12, tal disposición también desconocería el contenido del artículo 58 de la Constitución. Esto, porque, contrario al inciso 4 de dicho artículo (que dicta que en los casos de expropiación administrativa⁵⁹ la decisión estará "sujeta a posterior acción-contencioso administrativa"), la norma establece que el mecanismo de la "acción de nulidad agraria" deberá ser conocido por el nuevo juez agrario y no por el contencioso administrativo.

⁵⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-623 de 2015, MP: Alberto Rojas Ríos (30 de septiembre de 2015), <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/C-623-15.htm>

⁵⁹ Que al parecer podría ser adoptada por este nuevo proyecto, como se explicó en la primera parte que trata sobre las posibles violaciones al derecho a la propiedad privada.

Aunque por sí mismas estas modificaciones pueden tener consecuencias indeseadas en el funcionamiento del sistema judicial y develan deficiencias de técnica legislativa por parte de los autores (quienes parecen querer “ocultar” estos cambios omitiendo dejar claras las derogatorias al resto del ordenamiento⁶⁰), sus repercusiones no se limitan a estas circunstancias.

En últimas estas modificaciones estarían alterando el contenido y la naturaleza de la jurisdicción contencioso administrativa, ratificada por la Constitución de 1991. De este modo, se pondría en pugna el mecanismo institucional que garantiza que las decisiones de la administración no solo sean conocidas por un juez especializado, sino que eviten la arbitrariedad que puede vulnerar los derechos fundamentales de los administrados.

En tercer lugar, el parágrafo 1 del artículo 19 estaría alterando las funciones, capacidad institucional y estructura orgánica de la Defensoría del Pueblo, que es un ente de control que integra el Ministerio Público y goza de autonomía constitucional (artículos 118 y 281 de la Constitución).

En especial, se debe considerar que es al Defensor del Pueblo a quien corresponde, por disposición expresa del artículo 282 constitucional, “4. *Organizar y dirigir la defensoría pública en los términos que señale la ley.*” y “6. *Presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia.*”.

En esos términos, también se recomienda estudiar la conformidad constitucional de la medida que busca designar a la Agencia Nacional de Tierras como responsable de la prestación del servicio de representación judicial gratuita. La asignación de esta responsabilidad a la **ANT** podría generar una **contradicción, dualidad** o posible conflicto de competencias con la **Defensoría del Pueblo**, la cual tiene asignada esta función de manera explícita en la Constitución.

Además, el hecho de asignar a la ANT, una entidad administrativa con competencias principalmente en **materia de ordenamiento territorial y acceso a la tierra**, la responsabilidad de la representación judicial gratuita podría **desbordar su capacidad institucional**. Este cambio no solo podría afectar el correcto funcionamiento de la Agencia, sino que también podría impactar negativamente la calidad y eficacia del servicio de representación judicial que se ofrece a la población.

⁶⁰ Contrario a lo recomendado en la “Cartilla No. 3 de Redacción Normativa y de Disposiciones Jurídica de la Rama Ejecutiva del Poder Público”, que, a pesar de estar enfocado a la rama ejecutiva, contiene en general una guía de buenas prácticas sobre el ejercicio de la función legislativa, no hay un artículo que exprese claramente las modificaciones que se harán a las reglas de competencia o que deje en claro las derogatorias que llevará a cabo la iniciativa.
https://suin-juriscol.gov.co/archivo/CARTILLA3_revision_calidad_proyectos_normativos.pdf

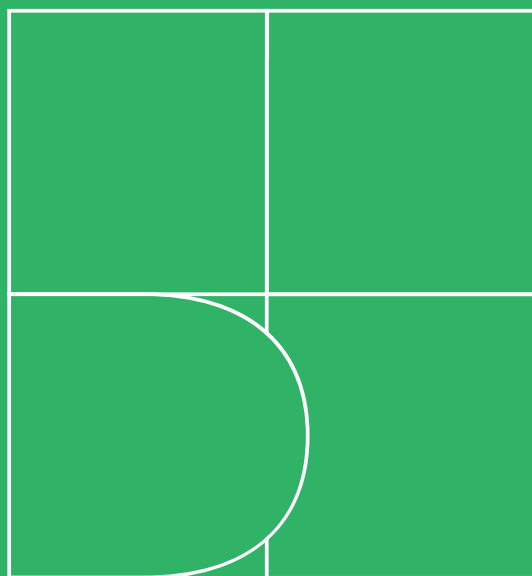
Por lo anterior, también se debe corroborar que se cuenta con el análisis de impacto fiscal de esta medida sobre la ANT (Acto Legislativo 02 de 2011). Esta obligación sustancial persigue: (i) salvaguardar la estabilidad macroeconómica; (ii) ordenar las finanzas públicas; (iii) fortalecer el control ciudadano; y (iv) garantizar la aplicación de las leyes. Según la Ley 819 de 2023, el estudio de impacto fiscal debe estar incluido de forma explícita, tanto en la exposición de motivos como en las ponencias de trámite de una iniciativa legislativa, contemplando los costos fiscales de la propuesta y la fuente de ingreso adicional generada para su financiamiento, conforme al Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Siendo así, la **Fundación** encuentra que esta iniciativa vulnera el **principio de gobierno constitucional y separación de poderes**, al alterar el diseño institucional previsto por la Constitución y las leyes para la administración de justicia en Colombia.

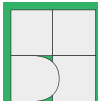
Al conferir competencias propias de la jurisdicción contencioso-administrativa a la nueva jurisdicción agraria, los artículos 50, 51 y 53 del PL desnaturalizan las competencias constitucionales que han sido asignadas a la primera. Esto, en virtud del principio de asignación eficiente de las competencias que se concreta en un “respeto mínimo por la especialidad o la existencia de un nivel mínimo de conexión entre las materias jurisdiccionales y las materias administrativas en las que potencialmente interviene el órgano”⁶¹.



⁶¹ Corte Constitucional, Sentencia C-156 de 2013, MP: Luis Ernesto Vargas Silva (20 de marzo de 2013) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-156-13.htm>



Fundación
para el Estado
de Derecho



1 Primero, la iniciativa promueve el principio de ciudadanía activa y el acceso a la justicia.

El principio de **ciudadanía activa** implica la participación efectiva de los ciudadanos en la vida pública, lo que incluye la capacidad de influir en ella en lo que resulte relevante para sus propias vidas y la participación en las decisiones que les afectan directamente⁶².

Para **FEDe.Colombia**, dicho principio se materializa en el PL, a través de la adopción de un enfoque integral que facilita la participación ciudadana en los procesos regulados por la nueva jurisdicción agraria y la promoción de mecanismos no convencionales para la solución de conflictos.

Conforme a lo anterior, el proyecto introduce varios mecanismos clave que están orientados a promover la descentralización y el acceso a la administración de justicia como una parte fundamental de la estructura del Estado de Derecho⁶³. Entre ellos se encuentran las funciones de itinerancia de los jueces agrarios, la aplicación de nuevos mecanismos para la publicidad de las decisiones judiciales y el énfasis en el uso de los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos -MASC-.

En primer lugar, una de las disposiciones destacadas del PL es la facultad de itinerancia como característica propia de los jueces agrarios⁶⁴. Dicho mecanismo permite que los jueces se desplacen a las comunidades rurales para atender y resolver los conflictos agrarios *in situ*, lo que elimina la necesidad de que los ciudadanos viajen a los centros urbanos para acceder a la justicia.

La itinerancia no solo reduce las barreras geográficas y económicas, sino que también acerca la justicia a las comunidades. Se trata de un enfoque que permite a los jueces comprender mejor las particularidades del contexto en el que se originan los conflictos, lo que puede resultar en

⁶² Como consagra el artículo 2 de la Constitución.

⁶³ Artículo 229 de la Constitución e instrumentos internacionales como la Declaración universal de los Derechos Humanos (artículos 6 - 11).

⁶⁴ Artículo 48 del proyecto.

mejores decisiones, así como en un aumento en la confianza y la accesibilidad del sistema judicial ante las necesidades locales.

En **segundo lugar**, la iniciativa establece **nuevas formas de publicidad para las decisiones judiciales** equilibrando el uso de medios tecnológicos con las formas tradicionales de difusión⁶⁵. Así, el artículo determina que dichas decisiones deben ser publicadas de manera que sean fácilmente accesibles para la comunidad, lo que puede incluir tanto la notificación por medios digitales como a través de servicios de radiodifusión sonora comercial.

Una adecuada publicidad de los actos y decisiones de las autoridades judiciales resulta fundamental para garantizar que todos los ciudadanos puedan acceder a información y recursos relevantes respecto a casos que los afectan directamente. Por tanto, facilitar su acceso empodera a los ciudadanos, al permitirles conocer sus derechos y participar activamente en los procedimientos judiciales en los que se ven envueltos.

En tercer lugar, el PL establece mecanismos para asegurar la gratuidad en la justicia agraria, así como la provisión de defensa técnica gratuita para aquellas personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad.

Finalmente, el proyecto otorga un papel central a los **Métodos Alternativos de Solución de Conflictos -MASC-** para la resolución de las disputas agrarias⁶⁶. Los MASC son mecanismos diseñados para resolver disputas de manera rápida, eficiente y menos formal que los procesos judiciales tradicionales. Estos métodos permiten a las partes involucradas en un conflicto alcanzar acuerdos de forma voluntaria y con la asistencia de un tercero neutral, sin necesidad de recurrir a los tribunales.

Tanto la conciliación como la mediación (mecanismos a los que más ampliamente se refiere el proyecto) permiten a las partes de una controversia resolver sus conflictos de manera informal y expedita, siendo particularmente valiosos en un contexto de recursos limitados como el rural.

⁶⁵ Artículo 29 del proyecto.

⁶⁶ Artículos 60 y subsiguientes del proyecto.

Igualmente, dichos métodos facilitan que las partes lleguen a acuerdos que reflejan mejor sus intereses y las realidades locales, lo que promueve las soluciones pacíficas y autónomas. Conforme a lo anterior, la iniciativa contempla que los MASC deberán ser promovidos y facilitados por el Gobierno Nacional a través de la Agencia Nacional de Tierras -ANT-, los personeros municipales y distritales y los procuradores y defensores agrarios.

Para **FEDe.Colombia**, estas disposiciones apuestan por la promoción de la participación directa de los ciudadanos en los procedimientos judiciales de la justicia agraria. De este modo, no solo se promueve la realización del objeto del proyecto de ley, sino que facilita que las soluciones propuestas sean culturalmente apropiadas y estén adaptadas a las circunstancias particulares de cada comunidad.

Estos mecanismos buscan garantizar el acceso real a la justicia por parte de las comunidades rurales a través de un enfoque más inclusivo y sensible a sus propias realidades. Este enfoque participativo es fundamental para fortalecer la legitimidad de las decisiones judiciales y para asegurar que estas reflejen de manera más fiel las particularidades de las disputas agrarias.

Siendo así, la **Fundación** considera que acercar a la justicia a los sujetos que históricamente han sido marginados (como campesinos, agricultores y demás trabajadores rurales) constituye un paso esencial para garantizar una mayor equidad y justicia en el marco del Estado de Derecho.

2 Segundo, el PL reconoce el pluralismo y la autonomía de las comunidades étnicas.

El principio de **pluralismo y autonomía** hace referencia al reconocimiento y respeto de la diversidad cultural y social dentro de un Estado de Derecho. En Colombia, la Constitución no solo reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación⁶⁷, sino que otorga a las comunidades indígenas la facultad de ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial⁶⁸.

⁶⁷ Artículo 7 de la Constitución.

⁶⁸ Artículo 246 de la Constitución.

Para la **Fundación** esta iniciativa refuerza dicho principio al establecer que la Jurisdicción Agraria y Rural debe incorporar un enfoque diferenciado para su administración de justicia garantizando los derechos de los pueblos étnicos.

Conforme a lo anterior, uno de los cambios más relevantes del nuevo proyecto, como se alertó en la sección anterior, es la adición de un enfoque interétnico e intercultural que guíe las actuaciones de los funcionarios y procesos de la justicia agraria⁶⁹. Esta disposición implica que los procedimientos dentro de la jurisdicción deben considerar las particularidades culturales, sociales y jurídicas de las diversas comunidades étnicas del país⁷⁰.

Además, el proyecto establece una serie de garantías procesales específicas para los pueblos étnicos en el contexto de la jurisdicción agraria⁷¹. Así, la iniciativa le otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de 6 meses, con el fin de que este realice la consulta previa necesaria para expedir las normas sobre la intervención de los miembros de los pueblos y/o comunidades indígenas, Rom, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en el procedimiento agrario y rural que regula esta norma.

En Colombia, la consulta previa está implícitamente reconocida en la Constitución⁷² y en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que fue ratificado mediante la Ley 21 de 1991. La consulta previa es un derecho fundamental reconocido a los pueblos indígenas y otros grupos étnicos que garantiza que cualquier medida legislativa, administrativa, o proyecto de desarrollo que pueda afectar directamente a estos pueblos se discuta previamente con ellos.

De este modo, la consulta previa se convierte en un mecanismo esencial para asegurar que las normativas y decisiones dentro de la Jurisdicción Agraria y Rural reflejen las realidades y necesidades de las comunidades étnicas, evitando que se les impongan formas completamente ajenas a sus tradiciones y formas de organización social.

⁶⁹ Numeral 5 del artículo 6 del proyecto.

⁷⁰ Como los pueblos indígenas, las comunidades étnicas afrocolombianas y la comunidad ROM.

⁷¹ Artículo 79 del proyecto.

⁷² Particularmente en los artículos 7, 330, y 286.

FEDe.Colombia considera que este enfoque es esencial para garantizar que las decisiones judiciales sean sensibles y respetuosas con las cosmovisiones y tradiciones de los pueblos indígenas y afrodescendientes permitiendo su participación en la toma de decisiones que impacten sus territorios, culturas, modos de vida y derechos colectivos. Esto, de forma coherente con disposiciones superiores como los artículos 7 y 246 constitucionales.

Sin perjuicio de lo anterior, se hace un llamado al Congreso para evaluar si, con las facultades extraordinarias al presidente para que mediante decreto ley regule la intervención de los pueblos étnicos en el procedimiento agrario y rural y la coordinación entre la Jurisdicción Agraria y Rural y la Justicia Especial Indígena, se estaría desconociendo el principio de reserva legal (ley estatutaria).

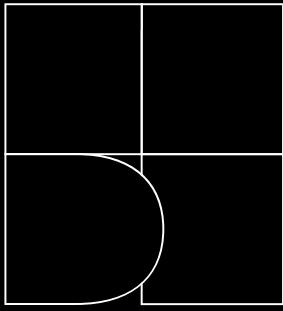
V. CONCLUSIÓN

Este análisis del **Proyecto de Ley S-183 de 2024** revela una serie de complejidades y desafíos que exigen una atención cuidadosa de manera que la Jurisdicción Agraria y Rural pueda implementarse garantizando el pleno respeto a los principios en riesgo que son principalmente el derecho a la propiedad privada, el debido proceso y el gobierno constitucional.

En especial, se deben subsanar los vacíos normativos en cuanto a la coordinación y articulación entre la nueva jurisdicción y las demás especialidades judiciales, la supresión de facultades que puedan dar lugar a la arbitrariedad, garantizar el núcleo esencial del derecho a la propiedad y precisar el régimen de transición que amenaza con generar conflictos de competencia, fragmentación del sistema judicial y socavar la eficiencia y la justicia en el tratamiento de los litigios agrarios.

Mientras que la creación de la Jurisdicción Agraria y Rural es un paso en la dirección correcta para abordar las necesidades de justicia en el campo, su éxito depende críticamente de la capacidad del Congreso y el Gobierno para corregir los aspectos señalados.

Para la **Fundación**, solo mediante estos ajustes será posible garantizar el cumplimiento del propósito de mejorar el acceso a la justicia para la población rural, sin comprometer los principios fundamentales del Estado de Derecho.



Fundación
para el Estado
de Derecho

SEMÁFORO DEL
ESTADO DE DERECHO ▶

LUZ ROJA PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LA JURISDICCIÓN AGRARIA Y RURAL

(Primer reporte de tráfico)

18 de septiembre de 2024



✉ comunicaciones@fedecolombia.org

🌐 www.fedecolombia.org