

La jurisdicción agraria en Colombia como inversión para la paz: descripción del grado de cumplimiento del Punto 1.1.8. del Acuerdo Final en lo que respecta a la creación de instrumentos normativos

Monografía para optar el título de abogada

Presentado por:

María José Ospino Pérez

Dirigido por:

Juan Felipe García Arboleda

Pontificia Universidad Javeriana

Facultad de Ciencias Jurídicas

Bogotá, D.C.

2023

Tabla de contenido

Introducción.....	1
1. Algunos antecedentes normativos que buscaban la creación de una jurisdicción agraria en Colombia.....	3
2. El Decreto Ley 902 de 2017 como instrumento normativo para la resolución de los conflictos de tierras en el marco del Acuerdo de Paz.....	6
2.1. El proceso de expedición del Decreto Ley 902.....	6
2.2. El procedimiento único consagrado en el Decreto Ley 902 de 2017.....	11
2.3. Fase administrativa del Procedimiento Único de ordenamiento social de la propiedad.....	15
2.4. Fase judicial del Procedimiento Único de ordenamiento social de la propiedad.....	24
3. Juicio de constitucionalidad sobre el Decreto Ley 902 de 2017 en desarrollo del punto 1.1.8 del Acuerdo Final.....	28
4. Análisis cuantitativo de la implementación de la fase administrativa y judicial del Procedimiento Único de ordenamiento social de la propiedad.....	34
4.1. Balance en fase administrativa.....	34
4.2. Balance en fase judicial.....	37
5. Iniciativas legislativas encaminadas a la creación de la jurisdicción agraria en Colombia en desarrollo del punto 1.1.8 del Acuerdo Final.....	39
Conclusiones.....	48
Bibliografía.....	51
Normatividad y jurisprudencia.....	54

Índice de tablas

Tabla 1. Impactos cualitativos Decreto Ley 902 de 2017	36
Tabla 2. Proyecto de Ley Estatutaria No. 01/2018S	44
Tabla 3. Proyecto de Ley Estatutaria No. 134/2020C	44
Tabla 4. Proyecto de Ley Estatutaria No. 143/2021C	45
Tabla 5. Proyecto de Acto Legislativo 173C-35S/2022	46

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Diagrama de flujo. Adjudicación de baldíos en zonas focalizadas	22
Ilustración 2. Diagrama de flujo. Adjudicación de baldíos en zonas no focalizadas	22
Ilustración 3. Diagrama de flujo. Formalización de la propiedad en zonas focalizadas	23
Ilustración 4. Diagrama de flujo. Formalización de la propiedad en zonas no focalizadas .	23
Ilustración 5. Casos tramitados bajo el Procedimiento Único.....	34
Ilustración 6. Etapas procesales casos en trámite	35
Ilustración 7. Casos con actos definitivos	36

Resumen

En 2016 el Gobierno de Colombia y la entonces guerrilla de las FARC, firmaron el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, fijando como uno de los puntos de cumplimiento la solución del conflicto agrario, lo cual implica, la inserción de una jurisdicción agraria y rural al ordenamiento jurídico colombiano. Conforme a lo anterior, a través de la actual investigación se analiza el logro a la fecha de este propósito, identificando que, conforme a su desarrollo, el cumplimiento institucional de este acuerdo se ha soportado esencialmente en la Agencia Nacional de Tierras [ANT]. Lo anterior, ha significado a la actualidad una falencia en el cumplimiento efectivo, por cuanto la demanda ciudadana ha superado la capacidad de institucional para responder de manera idónea a las necesidades en la materia. Por lo anterior, el documento plantea en sus conclusiones que, siendo la mejora de la capacidad operativa de la ANT una de las alternativas para optimar el panorama de cumplimiento, lo que en mejor medida se debería dar es el trámite y aprobación del actual Acto Legislativo que hace posible la creación de la jurisdicción.

Palabras clave: Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, jurisdicción agraria y rural, conflicto agrario, Procedimiento Único en fase judicial, Procedimiento Único en fase administrativa.

Abstract

In 2016, the Government of Colombia and former FARC guerrilla signed the Final Agreement for the Termination of the Conflict and the Construction of a Stable and Lasting

Peace, which establishes as one of the compliance points the solution of the agrarian conflict, which implied the insertion of an agrarian and rural jurisdiction to the Colombian legal system. In accordance with the above, the current investigation analyzes the achievement to date of this purpose, identifying that, according to its development, the institutional compliance of this agreement has been essentially supported by the National Land Agency [ANT]. This has meant a lack of effective implementation, since the public demand has exceeded the institutional capacity to respond adequately to the necessities in this matter. Therefore, in its conclusions, the document states that, being the improvement of the ANT's operational capacity one of the alternatives to optimize the compliance scenario, what should be most effective is the processing and approval of the current Legislative Act that enables the creation of the jurisdiction.

Keywords: Final Agreement for the Termination of the Conflict, agrarian and rural jurisdiction, agrarian conflict, Single Procedure in the judicial phase, Single Procedure in the administrative phase.

Introducción

En el año 2016 el Gobierno de Colombia y la entonces guerrilla de las FARC-EP, hoy partido político Comunes, firmaron el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*¹, en adelante «Acuerdo Final», con el fin de concluir más de sesenta años de conflicto armado entre esta guerrilla y el Estado colombiano.

En ese contexto, el Gobierno nacional y las FARC-EP pactaron la creación de una jurisdicción agraria como mecanismo necesario para la construcción de una paz estable y duradera (Reyes, 2016), el cual emana del inciso 1.1.8 del punto 1 “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral”² del Acuerdo Final. Lo pactado dispone la necesidad de dar cumplimiento a este reclamo histórico que, si bien con anterioridad había tenido algunos desarrollos normativos, no habían dado alcance de manera idónea a las necesidades del campo colombiano.

Lo estipulado en el Acuerdo Final corresponde a una política pública “cuya implementación y desarrollo constituye compromiso y obligación de buena fe para todas las autoridades del Estado, con el fin de garantizar el derecho a la paz, respetando su

¹ La firma de este Acuerdo Final se dio el 24 de noviembre de 2016 en la ciudad de Bogotá.

² La Reforma Rural Integral sienta las bases para la transformación estructural del campo colombiano y el mejoramiento de las condiciones de calidad de vida y bienestar de la población rural, como aspectos fundamentales para la construcción de una paz estable y duradera (ANT, Resolución 740, 2017).

autonomía” (Corte Constitucional, Sentencia C-630, 2017), en virtud de lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 de 2017.

Por lo indicado se establece que el Gobierno debe procurar por la instauración de una jurisdicción agraria, no solo por la necesidad histórica e imperiosa de un esquema de justicia autónomo, sino en atención de un mandato constitucional. Dada la necesidad de dar cumplimiento a este punto del Acuerdo Final, en 2017 se expide el Decreto Ley 902³, siendo este a la fecha el principal acercamiento normativo a la implementación de lo pactado.

En consecuencia, la presente monografía explora el grado de cumplimiento del punto 1.1.8. del Acuerdo Final, en lo que respecta a la creación de instrumentos normativos dispuestos para este fin, por lo cual se describirá el proceso de creación del Decreto Ley 902 de 2017 y los principales mecanismos que contiene en desarrollo del punto 1.1.8 del Acuerdo Final, específicamente el denominado Procedimiento Único, sumado al balance de su implementación en fase administrativa y judicial con corte a 9 de septiembre de 2022 a partir de la información aportada por la Agencia Nacional de Tierras [ANT].

Posteriormente, se realizará un análisis del juicio de constitucionalidad de la Sentencia C-073 de 2018 de la Corte Constitucional sobre los mecanismos del Decreto Ley 902 de 2017, específicamente en lo referente al desarrollo del punto 1.1.8. del Acuerdo

³ “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”.

Final. Por último, se reconstruirá el contenido y estado de las iniciativas legislativas presentadas luego de la firma del Acuerdo Final, encaminadas a la creación de una jurisdicción agraria en Colombia.

En su desarrollo, la presente monografía utiliza una metodología descriptiva con el objeto de dar análisis a la naturaleza y alcance del Decreto Ley 902 de 2017, lo cual incluye el uso de diagramas de flujo que facilita la comprensión del Procedimiento Único de manera esquemática, en complemento del análisis sobre el desarrollo institucional de este cuerpo normativo.

En una segunda parte se presenta la sistematización de la información obtenida en consulta a la ANT respecto a los efectos judiciales y administrativos del Decreto Ley 902 de 2017 a septiembre de 2022, acompañado del estudio de las iniciativas legislativas radicadas desde la firma del Acuerdo Final hasta el mes de octubre del año 2022 que, en alcance de las conclusiones centrales de la actual investigación, llevarán a evidenciar el incumplimiento a la fecha de la implementación del punto 1.1.8 del Acuerdo Final.

1. Algunos antecedentes normativos que buscaban la creación de una jurisdicción agraria en Colombia

Desde la década de 1930 hasta la actualidad, han sido varias las iniciativas legales encaminadas a implementar un marco normativo el cual se encargue exclusivamente de los asuntos agrarios y rurales en Colombia; no obstante, la consolidación de un esquema de justicia permanente no ha sido posible por diferentes razones, como lo identifican la

Fundación Konrad Adenauer Stiftung [KAS] y el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad [Dejusticia]:

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. (2020, p. 7)

Un primer intento se puede identificar en la Ley 200 de 1936⁴, la cual instauró formalmente el derecho agrario moderno en el ordenamiento jurídico colombiano, en respuesta a las limitaciones que planteaba la generalidad del derecho civil el cual permitía la concentración y subutilización de la tierra en perjuicio del campesinado; bajo este nuevo ordenamiento, se crea la figura de los Jueces de Tierras, con el fin de dar solución a los conflictos relacionados con la tenencia de los fundos rurales (Ramos, 2004).

Si bien los Jueces de Tierras constituyeron un primer acercamiento hacia la jurisdicción agraria en el poder judicial (Reyes, 2016), estos fueron luego suprimidos por el artículo 31 de la Ley 4 de 1943⁵; empero, el referido estatuto marcó precedente para la formulación de un esquema jurisdiccional permanente para los asuntos agrarios y rurales en Colombia (KAS y Dejusticia, 2020).

⁴ Sobre régimen de tierras.

⁵ Sobre seguridad rural.

Posteriormente, el Decreto 2303 de 1989 creó y organizó por primera vez la jurisdicción agraria propiamente dicha⁶, en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas al Gobierno por la Ley 30 de 1987⁷. Para la década de los noventa, los pocos juzgados agrarios que funcionaban en el país en virtud del Decreto 2303 de 1989 fueron suspendidos por el artículo 202 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, la cual trasladó la competencia a los jueces civiles del circuito, con la siguiente salvedad:

Parágrafo. El Consejo Superior de la Judicatura, dentro de los dos años siguientes a la vigencia de la presente ley, dispondrá todo lo necesario para que la jurisdicción agraria, creada por el Decreto 2303 de 1989, entre a operar en su totalidad con el funcionamiento de todas las Salas Agrarias y Juzgados del Círculo Judicial Agrario allí consagrados. (Ley 270, art., 202, 1996)

En adelante y hasta la fecha, no se logra identificar el cumplimiento a lo dispuesto en referido parágrafo, ni ha sido posible la operación total de una jurisdicción agraria en el país (Ramos, 2004). Bajo este escenario, ochenta años después de la expedición de la Ley 200 de 1936, la discusión sobre una justicia agraria autónoma e independiente continúa vigente para el caso colombiano, especialmente a partir del marco jurídico que emana de la Constitución Política de 1991, particularmente por sus artículos 22, 58 y 64.

⁶ Aunque esta norma crea y organiza la jurisdicción agraria, es derogado posteriormente por los artículos 626 y 627 de la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso.

⁷ Por el cual se confiere facultades extraordinarias al presidente de la República, incluyendo la de “crear y organizar las jurisdicciones de familia y agraria” (Ley 30, art., 1, 1987).

2. El Decreto Ley 902 de 2017 como instrumento normativo para la resolución de los conflictos de tierras en el marco del Acuerdo de Paz

2.1. El proceso de expedición del Decreto Ley 902

La solución de los conflictos sobre la tierra como condición para construir un paz estable y duradera, supone la necesidad de hacer relevante esta problemática en el marco de las discusiones políticas para la superación del conflicto armado, como lo reconocen las partes conforme a lo expresado en el Acuerdo Final:

(...) a juicio del Gobierno esa transformación debe contribuir a revertir los efectos del conflicto y a cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio. Y que a juicio de las FARC-EP dicha transformación debe contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto, como la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra y particularmente su concentración, la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales, que afecta especialmente a las mujeres, niñas y niños. (2016, p. 10)

El anterior se establece como uno de los considerandos esenciales por el cual se formula la necesidad de reformas institucionales sustanciales en materia agraria, como se comprende de lo dispuesto en el punto 1.1.8 del Acuerdo:

[Acuerdo 1.1.]. Acceso y Uso. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva.

(...)

1.1.8. Algunos mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso y de fortalecimiento de la producción alimentaria: con el propósito de contribuir en la regularización y protección de los derechos de propiedad, promover el uso adecuado de la tierra, mejorar su planificación y ordenamiento, prevenir y mitigar los conflictos de uso y tenencia de la tierra, mejorar su planificación y ordenamiento, prevenir y mitigar los conflictos de uso y tenencia, y en particular solucionar los conflictos que amenacen o limiten la producción de alimentos, el Gobierno Nacional:

Crearé mecanismos ágiles y eficaces de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra, que tengan como propósito 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, incluyendo mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las comunidades en la resolución de conflictos. Además, pondrá en marcha con igual propósito, una nueva jurisdicción agraria que tenga una adecuada cobertura y capacidad en el territorio, con énfasis en las zonas priorizadas, y con mecanismos que garanticen un acceso a la justicia que sea ágil y oportuno para la población rural 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. (...). (Acuerdo Final, 2016, pp. 17-18)

Por lo anterior y, en procura de cumplir con lo pactado en el punto 1.1.8 del Acuerdo Final, durante el Gobierno del entonces presidente Juan Manuel Santos, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016, se expidió el Decreto Ley 902 de 2017, respondiendo de esta manera a lo planteado en el capítulo «Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral del Acuerdo» del Acuerdo Final.

Como se ha reiterado, en atención al cumplimiento de lo dispuesto en este Acuerdo, en lo puntual a la cuestión agraria, el Gobierno nacional expide el Decreto Ley 902 de 2017, cuyo alcance se establece en ser el instrumento normativo por el cual se reglamenta la pretensión o ejercicio de derechos “sobre predios rurales en los programas para efectos de acceso a tierra o formalización” (Decreto Ley 902, art., 1 al 5, 2017).

Una de las primeras observaciones que se puede hacer a la revisión de la norma referida es que, esta no crea en estricto sentido una jurisdicción agraria, sino que soporta la materialización de su objeto en la realización del denominado Procedimiento Único, con dos fases de eventual aplicación: fase administrativa, artículos 59 al 77 de la norma y, fase judicial, artículos 78 al 81, sobre los cuales se estará profundizando en las siguientes secciones del documento.

La implementación del Procedimiento Único generó cuestionamientos de voceros de comunidades campesinas y étnicas, congresistas y organizaciones no gubernamentales, por la presunta contradicción del articulado con el espíritu del Acuerdo Final (Chávez, 2018). Desde estas voces, la norma se ha considerado deficiente en el cumplimiento de los Acuerdos, e incluso regresiva, pues se le agregó de forma desfavorable algunos elementos no incluidos en lo pactado que, en vez de dar solución al problema agrario, en buena parte lo agravaba (Matías, 2018). No obstante, esta cuestión fue zanjada por la Corte Constitucional que determinó la conexidad estricta y suficiente de las disposiciones del Decreto con los contenidos y finalidades del Acuerdo Final (Corte Constitucional, C-073 de 2018).

Como antecedente a su expedición, Matías (2018) afirma que el Decreto Ley fue resultado de una estrategia de doble vía a la que llegó el entonces Gobierno del presidente Juan Manuel Santos, haciendo caso a los intereses y vetos de los poderosos dueños de tierra y capital, como resultado de una reunión celebrada para esa época entre las partes.

La versión original del Decreto Ley, sepultada después de dicho encuentro, incluía el ordenamiento social de la propiedad rural y aspectos sustantivos como las extinciones administrativas del dominio y las expropiaciones -previo juicio e indemnización- (Matías, 2018). La propuesta fue objetada por gremios como Federación Colombiana de Ganaderos [Fedegan] y la Sociedad de Agricultores de Colombia [SAC], así como por los partidos Centro Democrático y Cambio Radical por cuanto “violaba la sacrosanta seguridad jurídica de la propiedad privada” (Matías, 2018, p. 32).

En ese contexto, el Gobierno se limitó a emitir un instrumento normativo meramente procesal. El primer borrador oficial del Decreto Ley 902 de 2017 presentado por la Agencia Nacional de Tierras [ANT] ya suponía preocupaciones entre organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales y académicos, quienes afirmaron que pretendía derogar por completo la Ley 160 de 1994 (Chávez, 2018).

Para abril del año 2017, comunidades campesinas y étnicas afirmaron que desconocían que el Gobierno tuviera listo un borrador para presentar a la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo [CSIVI] y lograr su trámite extraordinario (Verdad Abierta, 2017b). En tal sentido, procurando un ambiente de consenso, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural [MADR] formuló un proceso “maratónico” de socialización en varias ciudades donde no estaban concentrados grupos

campesinos o étnicos reclamantes de tierras, delegando en la ANT la interlocución entre sectores sociales y el Gobierno nacional (Verdad Abierta, 2017b).

Por las críticas que suscitó el proceso de socialización, en mayo de 2017 los miembros de las FARC en el CSIVI emitieron un comunicado, informando que el Gobierno se comprometía a realizar consulta previa para la discusión del proyecto y la construcción de una propuesta común (Verdad Abierta, 2017b). Empero, el día 21 de mayo de 2017 los miembros de las FARC en el CSIVI y grupos indígenas integrantes de la Mesa Permanente de Concertación Nacional [MPC] advirtieron que el Gobierno desconoció sus sugerencias y que la consulta previa se realizó “a la carrera y de forma incompleta”⁸ (Verdad Abierta, 2017b, párr., 2).

Por otro lado, la materia objeto de regulación se previó inicialmente como un Proyecto de Ley que suponía trámite legislativo ordinario en el marco del *fast track*⁹; sin embargo, funcionarios del gobierno decidieron evitar su paso por el Congreso de la República y posible rechazo, dándole trámite a la materia como proyecto de Decreto Ley que va directamente a sanción presidencial (Verdad Abierta, 2017a).

⁸ La discusión sobre el proceso de consulta previa fue abordada por la Corte Constitucional en la sentencia C-073 de 2018, donde encontró que se respetó el derecho de las comunidades étnicas, preceptuando que “para el caso de las comunidades indígenas y Rom se cumplió satisfactoriamente, mientras que, para el caso de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, aunque sí se surtió la consulta, no existió un acuerdo”. (Corte Constitucional, Sentencia C-073, 2018).

⁹ El *fast track* fue un mecanismo creado por el Acto Legislativo 01 de 2016 con el que se redujo el número de debates requeridos en el Congreso de la República para la aprobación de leyes y reformas constitucionales.

Lo anterior pudo ser consecuencia de la Sentencia C-332 de 2017 de la Corte Constitucional, que declaró la inexecutable de los literales h y j del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2016, avalando al Congreso para “plantear e incorporar modificaciones a las iniciativas propuestas por el Gobierno sin necesidad de su aval” (Corte Constitucional, Sentencia C-322, 2017). Pese a lo anterior, el Decreto Ley 902 de 2017 fue promulgado el día que venció el término de las facultades legislativas para la paz (Corte Constitucional, Sentencia C-073, 2018)¹⁰.

2.2. El procedimiento único consagrado en el Decreto Ley 902 de 2017

El imperativo del punto 1.1.8 del Acuerdo Final sobre la creación de una jurisdicción agraria que tenga como propósito “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” (Acuerdo Final, 2016, pp. 17-18), fue desarrollado parcialmente en el Título VI del Decreto Ley 902 de 2017, el cual regula la implementación del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural [OSPR], cuyo objeto será abordado más adelante.

¹⁰ No obstante, subsistieron férreas oposiciones sobre el contenido del articulado, por asuntos como la extensión de los beneficiarios (Matías, 2018) y, la posible acumulación de Unidades Agrícolas Familiares [UAF] y baldíos prohibidos en la Ley 160 de 1994 (Verdad Abierta, 2017a); la limitación de funciones de la ANT sobre los procesos agrarios (Matías, 2018); y la atribución de competencias a autoridades judiciales indeterminadas (Corte Constitucional, Sentencia C-073, 2018)

Para tal fin, el entonces Gobierno nacional creó el denominado Procedimiento Único, con el cual se intentó solucionar la dispersión normativa y procedimental en materia agraria mediante la ejecución de una política ordenada y eficiente (Corte Constitucional, Sentencia C-073, 2018). En este contexto, el Decreto creó un sistema mixto para ordenar la actuación del Estado compuesto por una fase administrativa inicial y una posterior fase judicial.

Las actuaciones del Procedimiento Único están encaminadas a ejecutar los asuntos señalados en el artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017, sobre los cuales la ANT debe emitir una decisión de fondo en materia de ordenamiento de la propiedad, de acuerdo con sus competencias (ANT, 2020b). Conforme al artículo 58 del Decreto, el Procedimiento Único aborda los siguientes asuntos:

1. Asignación y reconocimiento de derechos de propiedad sobre predios administrados o de la Agencia Nacional de Tierras.
2. Asignación de recursos subsidiados o mediante crédito para la adquisición de predios rurales o como medida compensatoria.
3. Formalización de predios privados.
4. Clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994.
5. Extinción judicial del dominio sobre tierras incultas de que trata la Ley 160 de 1994.
6. Expropiación judicial de predios rurales de que trata la Ley 160 de 1994.
7. Caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994.

8. Acción de resolución de controversias sobre la adjudicación de que trata el presente decreto ley.

9. Acción de nulidad agraria de que trata el presente decreto ley.

10. Los asuntos que fueren objeto de acumulación procesal conforme al artículo 56. (Decreto Ley 902, art., 58, 2017)

La fase administrativa del Procedimiento Único se predica de la totalidad de los asuntos, mientras que la judicial procede siempre para los contenidos en los numerales 4, 5, 6, 7 y 8 en zonas focalizadas -artículo 60- y, 4, 5, 6, 7 y 10 en zonas no focalizadas -artículo 61-, así como en la acción de resolución de controversias sobre los actos de adjudicación - artículo 38- y en la acción de nulidad agraria -artículo 39-, tal como lo reitera la Corte Constitucional en Sentencia C-073 de 2018.

Antes de abordar la configuración general de cada fase, es importante precisar que, en conexidad con el Acuerdo Final, el Decreto estipuló una diferencia entre el Procedimiento Único aplicable a zonas focalizadas y no focalizadas, a efectos de la implementación de la Reforma Rural Integral.

Las zonas focalizadas son aquellas áreas geográficas localizadas por el MADR para la ejecución de la política pública de OSPR, creada para transformar el campo colombiano a través de un proceso de planificación y gestión de los usos y la tenencia de tierras rurales, que históricamente han generado conflicto (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2017). Conforme a lo establecido por la ANT (2017), el OSPR busca promover:

El acceso progresivo a la propiedad y otras formas de tenencia, la distribución equitativa de la tierra, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, la planificación, gestión y financiación del suelo rural, y un mercado de tierras transparente y monitoreado, en cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, con el fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población rural. (ANT, 2017b, pp. 10)

Para la ejecución de la política pública de OSPR en el territorio colombiano, se diseñaron los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad [POSPR], cuyo ámbito de aplicación se ciñe a las zonas focalizadas por el MADR. Los POSPR son un instrumento operativo elaborado y ejecutado bajo la conducción y con la metodología adoptada por la ANT, el cual articula la acción institucional de los niveles nacional, regional y local para el desarrollo de los programas, proyectos y acciones requeridos (MADR, Resolución 129, 2017).

Los POSPR cuentan con 3 fases: formulación, implementación y evaluación y, mantenimiento (ANT, Resolución 740, art., 3, 2017.). Durante la fase de implementación se da el inicio formal del Procedimiento Único en zonas focalizadas, el cual opera de oficio por barrido predial masivo (Decreto Ley 902, art., 40, 2017), con el que se adopta el sistema de oferta para contribuir a la desconcentración y democratización de la propiedad de la tierra (Corte Constitucional, Sentencia C-073, 2018).

En contraposición, dado el alcance nacional del Decreto Ley 902 de 2017, el Procedimiento Único también abarca zonas no focalizadas por el MADR, pero se desarrolla bajo el modelo de demanda por lo que requiere solicitud de parte o ser iniciado de oficio por la ANT (Corte Constitucional, Sentencia C-073, 2018). Hecha esta precisión, a

continuación, se explican las fases administrativa y judicial del Procedimiento Único creadas por el Decreto Ley 902 de 2017.

2.3. Fase administrativa del Procedimiento Único de ordenamiento social de la propiedad

El Decreto Ley 902 de 2017 ratificó lo dispuesto en el Decreto Ley 2363 de 2015¹¹, ordenando a la ANT como máxima autoridad de tierras de la nación la ejecución de la fase administrativa del Procedimiento Único de ordenamiento social de la propiedad “con el fin de intervenir el territorio rural para gestionar y solucionar los conflictos y situaciones indeseadas frente al acceso, uso y tenencia de la tierra” (ANT, Resolución 740, considerandos, 2017).

La fase administrativa está compuesta por dos partes que se rigen bajo las reglas operativas contempladas en la Resolución 740 de 2017 y sus normas modificatorias, emitidas por la ANT en cumplimiento del artículo 69 del Decreto 902 de 2017. La primera parte se encuentra conformada por todas las etapas preliminares de la fase administrativa hasta la expedición del auto de apertura; mientras que la segunda se compone de todas las etapas subsiguientes hasta la emisión del acto administrativo de cierre o su remisión a fase judicial de ser procedente (ANT, 2018).

¹¹ Decreto Ley a través del cual se crea la ANT.

Tanto en zonas focalizadas como no focalizadas, la etapa preliminar comprende la formación de expedientes, las visitas de campo predio a predio, la elaboración del Informe Jurídico Preliminar y la consolidación del Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) (artículo 60, Decreto 902 de 2017).

En zonas focalizadas, esta etapa coincide con la fase de implementación de los POSPR, el cual inicia con el barrido predial masivo, entendido este como una metodología aplicada a discreción de la ANT para identificar las características físicas y jurídicas de los predios que componen una unidad de intervención, con el propósito de permitir la intervención articulada del Estado que garantice la actividad productiva sostenible en el tiempo, así como para dar solución a los conflictos latentes (Corte Constitucional, Sentencia C-073, 2018).

Por cada inmueble identificado como objeto de Procedimiento Único, en el marco del barrido predial masivo, se conformará un expediente “que contendrá los soportes documentales de todos los actos administrativos, pruebas y comunicaciones oficiales que se expidan y recauden en desarrollo de cada una de las fases procesales del POSPR” (ANT, Resolución 740, art., 23, 2017).

Para efectos de su apertura, el expediente debe contener como mínimo un informe técnico jurídico que consigne información detallada del inmueble (catastral y/o registral) (ANT, Resolución 740, art., 23, 2017), acompañado de un análisis sobre la situación jurídica y de tenencia del predio, que permita establecer cuál de los asuntos del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017 es necesario iniciar. El referido informe podrá ser

complementado en el transcurso de la fase administrativa, siempre que la información requerida no vicie la apertura del Procedimiento Único.

En zonas no focalizadas es prerequisite formular el denominado Documento Preliminar de Análisis Predial (DPAP) el cual “determinará de manera tentativa cual es la situación física, jurídica y de tenencia del inmueble” (Resolución 740 de 2017, artículo 92a). En este caso, la visita predial, dispuesta en el artículo 66 del Decreto Ley 902 de 2017 (que coincide con las jornadas de barrido predial masivo en zonas focalizadas), no será obligatoria salvo que en el DPAP se estime necesaria para tener certeza sobre la naturaleza jurídica del inmueble y los supuestos de hecho y de derecho objeto de la petición (resolución 740 de 2017, artículo 92C).

Seguidamente, como consecuencia del DPAP, del análisis preliminar de la información recabada y realizada la visita predial si es procedente, se elaborará el denominado informe técnico jurídico preliminar, el cual es requisito previo para la proyección y emisión del acto administrativo de apertura del trámite respectivo (ANT, Resolución 740, art., 92, 2017).

Otro requisito inescindible en esta etapa del proceso consiste en el ingreso al RESO, que se constituye como un instrumento de planeación y de ejecución gradual del OSPR. El RESO consigna públicamente a todos los individuos y comunidades cuyas relaciones con la tierra deban ser tramitadas por la Agencia (ANT, Resolución 740, art., 41, 2017). Cabe resaltar que esta inscripción no constituye situaciones jurídicas consolidadas, ni otorga derechos o expectativas diferentes a la del ingreso (Corte Constitucional, Sentencia C-073, 2018).

En zonas focalizadas, la Agencia tiene el deber de promover la inscripción en el RESO mediante la programación de jornadas durante la intervención en los territorios (Decreto Ley 902, art., 16, 2017). No obstante, para todas las solicitudes de ingreso al RESO, la Agencia evaluará el cumplimiento de los requisitos técnicos y jurídicos (con arreglo a la normatividad legal y procedimiento vigente), para determinar la inclusión o rechazo del peticionario. Esta decisión, así como la calificación al interior del RESO, es susceptible de recurso de reposición que se rige por lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011 (ANT, Resolución 740, art. 49, 2017).

El Registro está conformado por los siguientes nueve (9) módulos donde se clasifica a los sujetos según sus pretensiones y características: i) acceso a tierras; ii) étnico; iii) formalización de la propiedad; iv) adjudicatarios; v) procesos o pretensiones agrarias; vi) administración; y vii) entidades de derecho público; viii) organizaciones campesinas; y iv) otros (ANT, Resolución 20211000087126, art., 4, 2021).

Una vez abierto el expediente y realizada la inscripción en el RESO (tanto en zonas focalizadas como no focalizadas) y con base en la documentación obtenida, el DPAP y/o el informe técnico jurídico, las dependencias competentes de la ANT concluyen si existen supuestos de hecho o de derecho para continuar con el proceso (ANT, Resolución 740, art., 33, 2017).

En este orden, cuando se determine la improcedencia del trámite se ordenará el archivo del proceso (para las pretensiones contenidas en los numerales 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9 del artículo 58 del Decreto 902 de 2017) o el no inicio del mismo (para las solicitudes de

asignación o reconocimiento de derechos de los numerales 1 y 2 del artículo 58), mediante acto administrativo motivado (Resolución 740 de 2017, artículo 33B).

En contraposición, cuando la Agencia encuentre mérito para continuar con el trámite administrativo, se proferirá el denominado acto administrativo de apertura aplicable a todas las pretensiones agrarias del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017, culminando así la etapa preliminar de la fase administrativa.

De conformidad con el artículo 60 del Decreto Ley 902 de 2017, las etapas subsiguientes de la fase administrativa para los numerales 1 y 2 del artículo 58 están sujetas a los manuales operativos expedidos por la ANT (literal b); mientras que, para los asuntos 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9 del artículo 58, se dará apertura del proceso y se abrirá el correspondiente periodo probatorio (literal c).

No obstante, la Corte Constitucional en Sentencia C-073 de 2018 identificó que, en realidad, la fase administrativa está constituida por tres (3) etapas: “la preliminar (a), la de exposición de resultados (d) y la de decisiones y cierre administrativo (e); los demás literales – (b) y (c) remiten más bien a reglas particulares para dos grupos de procesos” (Corte Constitucional, Sentencia C-073, 2018). En el mismo sentido, la Corte aduce lo siguiente:

Una interpretación sistemática del derecho no admite que, para tramitar los asuntos recién referidos la Agencia Nacional de Tierras tenga la competencia para expedir un procedimiento distinto del previsto para el procedimiento único. Por ende, los manuales operativos que expida la Agencia Nacional de tierras según el mentado literal (b) se limitan a las normas operativas internas del procedimiento único para el trámite

de los asuntos de que tratan los numerales 1 y 2 del artículo 58. (Corte Constitucional, Sentencia C-073, 2018)

En ese contexto, desarrolladas las etapas definidas por la ANT en sus manuales operativos internos para cada asunto agrario del artículo 58, procederá la etapa de exposición de resultados, en la que se informa a la comunidad los resultados de los trámites administrativos. Empero, a tenor del artículo 61 de la norma, esta actuación se prescinde para todos los asuntos del artículo 58 que se ejecuten sobre zonas no focalizadas por el MADR.

Finalmente, la fase administrativa culmina con la etapa de decisiones y cierre, mediante la suscripción del acto administrativo que acceda o desestime las pretensiones de los interesados. Frente a los actos administrativos de cierre expedidos sobre los asuntos de asignación y reconocimiento de derechos, así como para los tramites donde no concurren opositores, procederán los recursos de reposición y apelación conforme a las reglas generales dispuestas en la primera parte de la Ley 1437 de 2011.

Resueltos los recursos y quedando en firme la decisión, se emite constancia de ejecutoria, lo que implica actuaciones por vía notarial, registral o judicial según el caso. La ruta notarial implica la elaboración y expedición de las correspondientes escrituras públicas, mientras que la ruta registral, se materializa con la inscripción del acto administrativo de cierre de la etapa administrativa en el folio de matrícula inmobiliaria (FMI) correspondiente (ANT, 2017a); lo anterior, sin perjuicio de que las escrituras públicas emitidas por las respectivas notarias y las decisiones que se tomen en fase judicial,

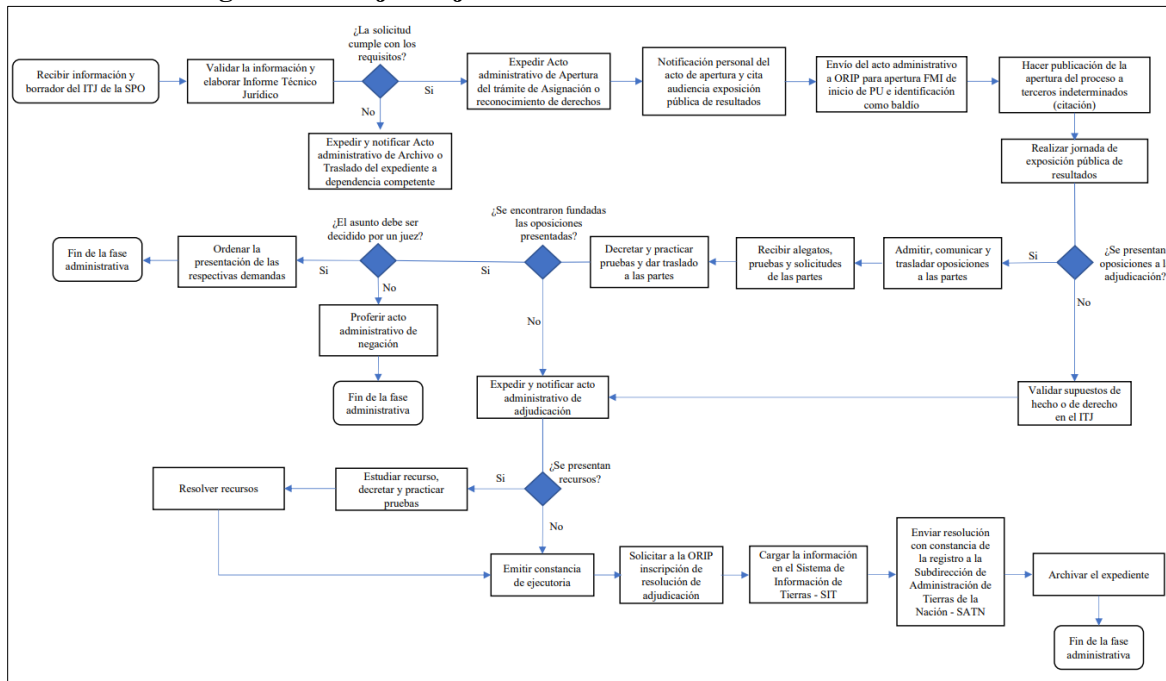
deban ser inscritas por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos [ORIP] competente en el FMI que identifique al predio.

Por su parte, los procesos que deban ser objeto de decisión judicial o que por sus particularidades deban ser resueltos de fondo por un juez de la República, se regirán por las normas aplicables a la fase judicial del Procedimiento Único. Para efectos prácticos, a continuación se expondrá mediante diagramas de flujo, el desarrollo general de la fase administrativa para los procesos de formalización de la propiedad¹² y adjudicación de baldíos¹³, tanto para zonas focalizadas como no focalizadas del territorio nacional.

¹² Acción mediante la cual, la ANT a través del Procedimiento Único, realiza la titulación de la posesión y/o saneamiento de la falsa tradición a los pobladores rurales que ostenten la calidad de poseedores de predios rurales de propiedad privada, las sucesiones de común acuerdo o ratificación de venta por vía notarial y el impulso de la etapa judicial en los casos donde sea necesario, hasta la culminación del trámite de la solicitud de formalización de predios privados conforme a los parámetros definidos en el Decreto Ley 902 de 2017 (ANT, 2020a).

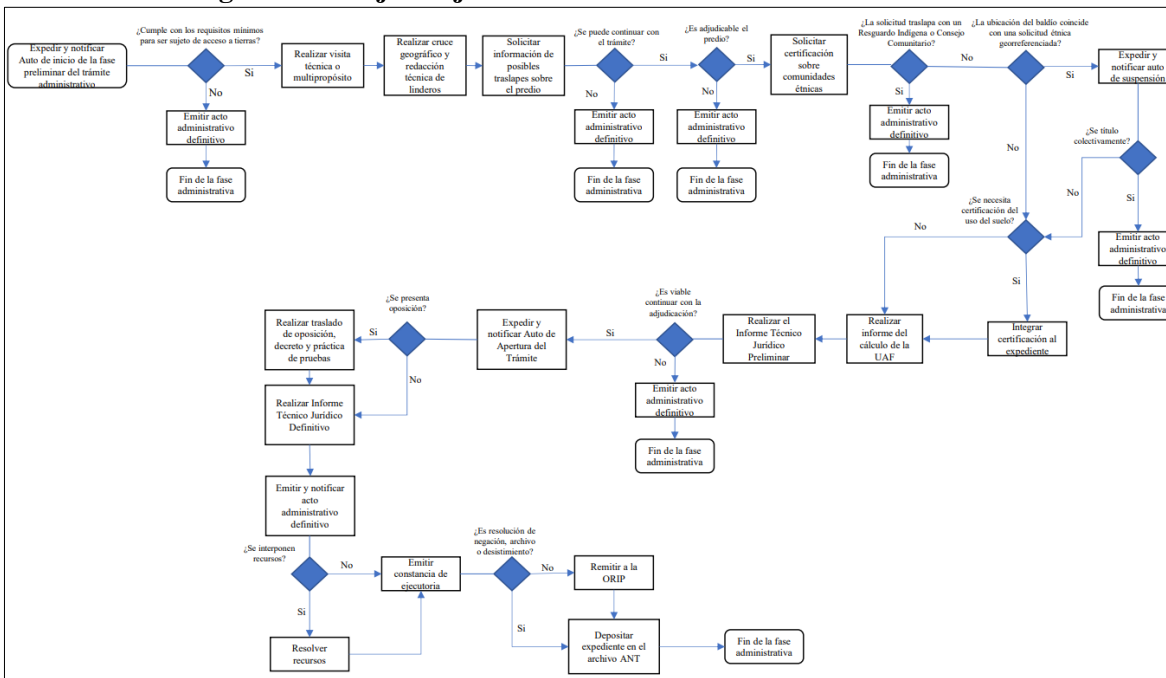
¹³ Asignación de tierras que hace la ANT en el marco del Procedimiento Único, previo estudio y cumplimiento de los requisitos legales, que se limita a los terrenos que hayan ingresado previamente al Fondo de Tierras de que trata el artículo 18 del Decreto Ley y sean ofrecidas a los sujetos que señalan los artículos 4 y 5 de este (Corte Constitucional, Sentencia C-073, 2018).

Ilustración 1. Diagrama de flujo. Adjudicación de baldíos en zonas focalizadas



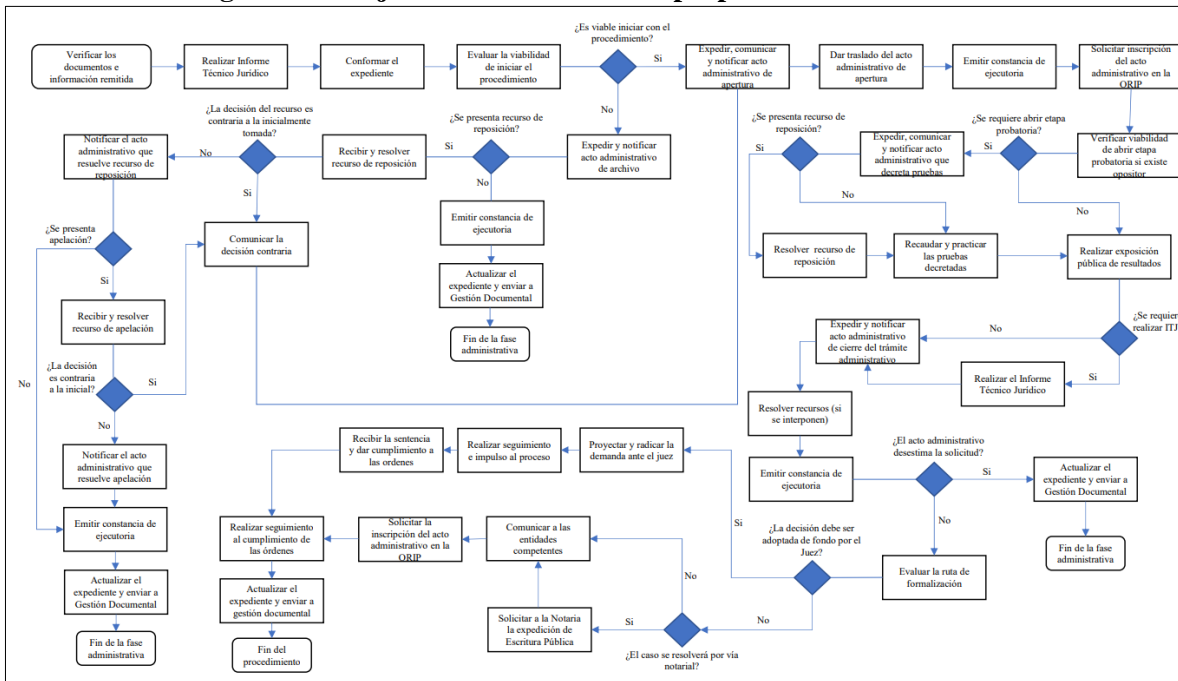
Nota. Elaboración propia a partir de *Procedimiento Único en municipios focalizados [Procedimiento Código ACCTI-P-020]*, por ANT, 2020.

Ilustración 2. Diagrama de flujo. Adjudicación de baldíos en zonas no focalizadas



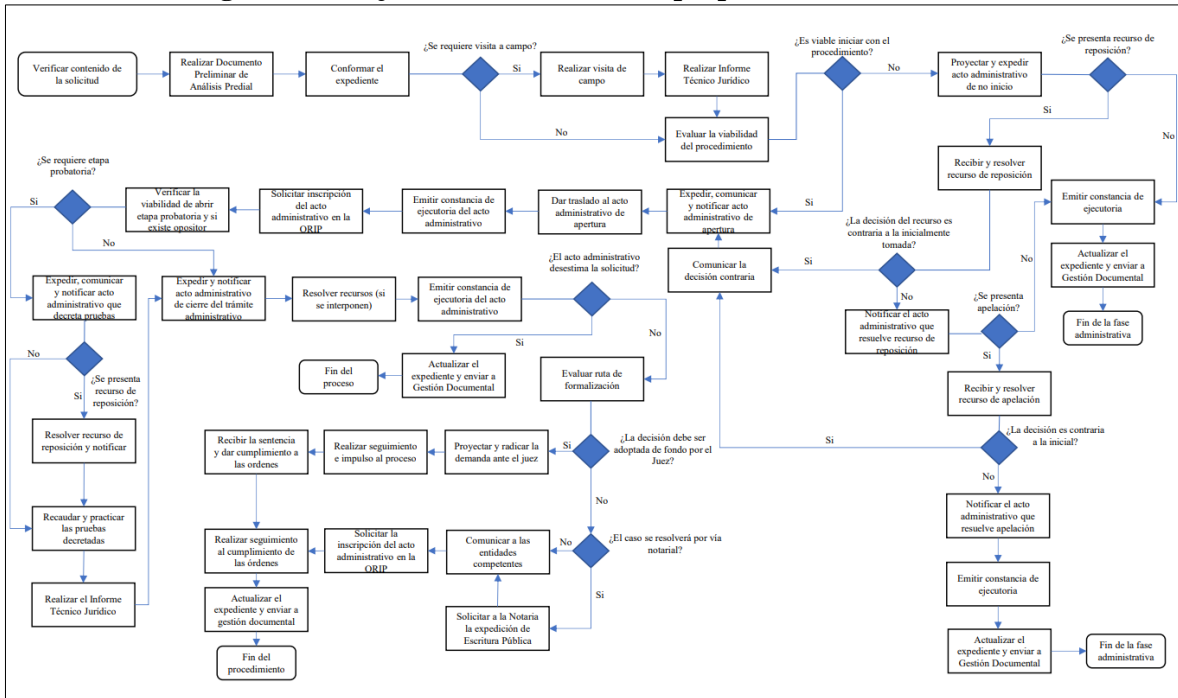
Nota. Elaboración propia a partir de *Reconocimiento de derechos sobre baldíos en zonas no focalizadas (Decreto Ley 902/2017) [Procedimiento Código ACCTI-P-019]*, por ANT, 2020.

Ilustración 3. Diagrama de flujo. Formalización de la propiedad en zonas focalizadas



Nota. Elaboración propia a partir de *Formalización de la propiedad privada rural mediante el Decreto Ley 902 de 2017 [Procedimiento Código SEJUT-P-005]*, por ANT, 2020.

Ilustración 4. Diagrama de flujo. Formalización de la propiedad en zonas no focalizadas



Nota. Elaboración propia a partir de *Formalización de la propiedad privada rural mediante el Decreto Ley 902 de 2017 [Procedimiento Código SEJUT-P-005]*, por ANT, 2020.

Es oportuno añadir que, al tenor del artículo 52 del Decreto Ley 902 de 2017, cualquier vacío normativo en las disposiciones de la fase administrativa se tramitará conforme a lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011 y normas que la desarrollan.

2.4. Fase judicial del Procedimiento Único de ordenamiento social de la propiedad

La fase judicial del Procedimiento Único fue instituida en el Capítulo 3 del Título VI del Decreto Ley 902 de 2017. En principio, el artículo 78 de la norma atribuía la competencia para conocer de la etapa judicial del Procedimiento Único a “las autoridades judiciales que se determinen o creen para cumplir con los objetivos de la política de ordenamiento social de la propiedad rural” (Decreto Ley 902, art., 78, 2017).

Esta disposición fue declarada inexecutable en la Sentencia C-073 de 2018 de la Corte Constitucional, por vulnerar la garantía de juez natural prevista en la normatividad constitucional; empero, la indeterminación de las autoridades judiciales no afectó la vigencia y aplicabilidad del Procedimiento Único en fase judicial, por cuanto la competencia de los jueces se deriva del derecho vigente (Corte Constitucional, Sentencia C-073, 2018). En ese contexto, la Corte Constitucional solucionó el vacío normativo sobre la materia, en los siguientes términos:

(...) de los artículos 236, 237 y 238 de la Carta Política, así como de la jurisprudencia, es claro que el juez natural para el control de los actos de la Administración es, necesariamente, el juez que pertenece a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La oportunidad para adelantar el control de los actos proferidos dentro de la fase administrativa del Procedimiento Único se presenta dentro de su fase judicial, lo que implica para la Corte que la competencia de la jurisdicción

contencioso-administrativa para conocer de estos procesos surge del texto de la Constitución.

Por otra parte, las normas procesales aplicables a la etapa judicial del procedimiento único están claramente definidas en los artículos 52 y 79 del mismo Decreto 902 de 2017, y remiten al Código General del Proceso.

En consonancia con ello, la Corte Constitucional encuentra que de los artículos 52 y 79 del decreto analizado se desprende que, para los procesos diferentes al control de actos administrativos, el juez competente es aquel que corresponda según la materia del asunto. (Corte Constitucional, Sentencia C-073, 2018)

A tal efecto, el control judicial de los actos administrativos de cierre susceptibles de recurso de reposición y apelación estará a cargo de la jurisdicción contencioso-administrativa y operará mediante la acción de nulidad agraria; es decir, aquellos que decidan sobre los tramites de acceso a tierras o, sobre la formalización de la propiedad privada en los que no se presenten oposiciones a lo largo del proceso (Decreto Ley 902, art., 58, 2017).

La acción de nulidad agraria aplicable fue consagrada en el artículo 39 del Decreto Ley 902 de 2017 y se ciñe a las disposiciones de la Ley 1437 de 2011 en lo referente al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Mediante esta acción, los particulares podrán objetar la legalidad de los actos administrativos expedidos, demandando su nulidad dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo (Decreto Ley 902, art., 39, 2017).

Ante el mismo juez contencioso administrativo podrán acceder los particulares que “aduzcan tener derechos reales sobre los predios sometidos a los asuntos indicados en los

numerales 3, 4, 5, 6 y 7 del artículo 58 y que no hubieren comparecido al Procedimiento Único” (Decreto Ley 902, art., 39, 2017). En este caso, el término de caducidad de la acción de nulidad agraria será de tres años contados desde la fecha de inscripción del acto administrativo en el FMI que identifica el predio, la cual “podrá interponerse directamente sin necesidad de haber interpuesto los recursos pertinentes contra el acto” (Decreto Ley 902, art., 39, 2017).

La competencia del juez contencioso administrativo es incuestionable en el trámite de la acción de nulidad agraria; sin embargo, el articulado en ningún momento determina la jurisdicción competente para conocer sobre la fase judicial del Procedimiento, puesto que el Gobierno previó la expedición de un procedimiento judicial especial para las autoridades judiciales agrarias que se instaurarían en virtud del artículo 78 (Decreto Ley 902, art., 79, 2017).

No obstante, el artículo 79 del Decreto Ley 902 de 2017 prevé el proceso verbal sumario consagrado en los artículos 390 y siguientes de la Ley 1564 de 2012, como el procedimiento concreto que se seguirá dentro de la fase judicial¹⁴. De igual manera, el

¹⁴ Los artículos 390 a 392 del Código General del Proceso, señalan que el proceso verbal sumario cuenta con las siguientes características: (...) i) es de única instancia; (...) ii) la contestación de la demanda se hará por escrito, pero podrá hacerse verbalmente ante el secretario, en cuyo caso se levantará un acta que firmará este y el demandado; (...) iii) el término para contestar la demanda será de diez (10) días. Si faltare algún requisito o documento, se ordenará, aun verbalmente, que se subsane o que se allegue dentro de los cinco (5) días siguientes; (...) iv) en firme el auto admisorio de la demanda y vencido el término de traslado de esta, el juez en una sola audiencia práctica las actividades previstas en los artículos 372 y 373 de este Código. En el mismo auto el juez decretará las pruebas pedidas por las partes y las que de oficio considere; (...) v) el juez podrá dictar sentencia escrita vencido el término de traslado de la demanda y sin necesidad de convocar a audiencia si las pruebas aportadas con la demanda y su contestación fueren suficientes para resolver de fondo el litigio y no hubiese más pruebas por decretar o practicar.” (Ley 1564, arts., 390-392, 2012)

artículo 52 dispone de forma general que los vacíos legales de esta fase se complementarán con las normas de la Ley 1564 de 2012, las normas que regulen casos análogos y los principios constitucionales y generales de derecho procesal.

Bajo esa tesitura, en concordancia con la Constitución y la legislación vigente, el juez contencioso administrativo conocerá de los asuntos originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones que involucren a las entidades públicas, bienes públicos o los particulares cuando ejerzan función administrativa (Ley 1478, art., 104, 2011). Por su parte, la jurisdicción ordinaria conocerá en los demás casos, atendiendo especialmente las normas relativas al proceso verbal sumario (Decreto Ley 902, art., 79, 2017).

Ahora bien, el Decreto Ley 902 de 2017 concibe que los asuntos contemplados en los numerales 5, 6, 7 y 10 del artículo 58, correspondientes a la extinción judicial del dominio sobre tierras incultas de que trata la Ley 160 de 1994; la expropiación judicial de predios rurales de que trata la Ley 160 de 1994; la caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994; y los asuntos que fueren objeto de acumulación procesal conforme al artículo 56 del Decreto Ley 902 de 2017, siempre pasarán a sede judicial para su decisión de fondo (Decreto Ley 902, art., 76, 2017).

En el mismo sentido, la formalización de la propiedad privada; clarificación, deslinde y recuperación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994 y; la acción de resolución de controversias sobre la adjudicación, pasarán a etapa judicial si se presentan oposiciones en el desarrollo de la fase administrativa. De conformidad a lo previsto en el artículo 75 del Decreto Ley 902 de 2017, en el acto administrativo de definitivo y de cierre de los asuntos

susceptibles de decisión judicial, la Agencia, en fase administrativa, deberá ordenar la presentación de la demanda ante el juez competente, la cual deberá incluir el informe técnico jurídico y sus anexos, los cuales cuentan con valor probatorio judicial.

Con arreglo al artículo 80 del Decreto Ley 902 de 2017, el informe podrá ser controvertido por la parte interesada, solicitando al juez competente la práctica de pruebas de conformidad con la Constitución Política y la normatividad legal aplicable. Así mismo, el juez podrá decretar pruebas de oficio siempre que considere que la información aportada no es suficiente (Decreto Ley 902, art., 80, 2017).

En consideración a lo anterior y atendiendo a las normas del proceso verbal sumario, el juez competente emitirá sentencia valiéndose del informe técnico jurídico como medio de prueba para motivar su decisión, salvo las excepciones del artículo 80 del Decreto Ley 902 de 2017. Una vez proferida la decisión en sede judicial, la ANT deberá procurar por la inscripción de la providencia en el FMI y el cumplimiento de las respectivas órdenes (ANT, 2017a).

3. Juicio de constitucionalidad sobre el Decreto Ley 902 de 2017 en desarrollo del punto 1.1.8 del Acuerdo Final

El artículo transitorio de la Carta Política, incorporado por el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, dispone en su inciso tercero la competencia de la Corte Constitucional para efectuar el control de constitucionalidad automático posterior sobre los decretos con fuerza de ley que se expidan con el objeto de “facilitar y asegurar la

implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” (Acto Legislativo 01, art., 2, 2016). Conforme a lo anterior, la Corte Constitucional efectuó la revisión del Decreto Ley 902 de 2017 en Sentencia C-073 de 2018, indicando que:

En el marco de la revisión constitucional, la Corte “(...) efectuó el examen de los requisitos formales, de consulta previa y de competencia para el procedimiento de formación del Decreto Ley 902 de 2017; (...) estudió la constitucionalidad material de las disposiciones de la norma bajo examen; y, finalmente, (...) resolvió sobre la exequibilidad de las disposiciones del articulado. (Corte Constitucional, Sentencia C-073, 2018)

En términos generales, la Corte concluyó que el Decreto Ley 902 de 2017 “(...) cumple con los requisitos formales y materiales”, al identificar que la norma estudiada respetó el derecho a la consulta previa de las comunidades étnicas; se enmarca en los límites competenciales de temporalidad y reserva estricta de ley; y, guarda conexidad objetiva, estricta y suficiente con el Acuerdo Final. Con respecto al Procedimiento Único, la Sala Plena encontró que las disposiciones guardan conexidad estricta y suficiente con el Acuerdo Final, en los siguientes términos:

De acuerdo con el punto 1 del acuerdo de paz, Colombia debe desarrollar e implementar una Reforma rural integral. La integralidad de la reforma rural en materia de ordenamiento de la propiedad implica no solo reconocer la propiedad de los campesinos a través de programas de formalización sino también garantizarles a estos mismos actores la seguridad respecto de sus derechos de propiedad y las condiciones para el desarrollo rural. La seguridad de los derechos de propiedad en la práctica depende de las relaciones entre los diversos habitantes del campo y es por eso por lo

que el decreto establece procedimientos para ordenar los derechos de propiedad de TODOS los habitantes del territorio. (Corte Constitucional, Sentencia C-073, 2018)

[No obstante] (...) Sin procedimientos integrales que permitan clarificar, asignar, formalizar, restituir, recuperar y administrar la tierra, no será posible identificar la tierra para dar acceso a los campesinos, ni recuperar la tierra que está en manos de aquellos que tienen más cantidad de tierra de la que deberían, para constituir el Fondo de Tierras. Por eso, estos procedimientos cumplen con los criterios de conexidad estricta y suficiente con respecto de los objetivos del acuerdo, en particular con el objetivo de garantizar el acceso prioritario para los campesinos y garantizarles los derechos de propiedad (Corte Constitucional, Sentencia C-073, 2018)

Seguidamente, la Corte procedió a realizar el examen de constitucionalidad de las disposiciones del Decreto Ley 902 de 2017, que para el asunto que nos ocupa concluyó en el siguiente balance: declaró la exequibilidad condicionada de los artículos 60 y 61; la inexequibilidad del artículo 78; y, por último, declaró la exequibilidad de las demás disposiciones del Título VI del Decreto Ley 902 de 2017.

Como se advirtió anteriormente, la Corte Constitucional condicionó la lectura del artículo 60 del Decreto Ley 902 de 2017 para “facilitar su comprensión por parte de sus operadores jurídicos”, señalando que “la norma padece de graves errores de técnica legislativa” (Corte Constitucional, Sentencia C-073, 2018). A tal efecto, efectuó las siguientes aclaraciones:

[i] (...) los literales (b) y (c) del numeral 1 del artículo 60 dicen remitir al “artículo anterior” pero – en realidad – se están refiriendo al artículo 58 que es el que prevé los asuntos sometidos al procedimiento único;

[ii] aunque el numeral 1 de la norma tiene cinco (5) literales alfabéticos indicativos de las diferentes etapas que constituyen la fase administrativa, de la lectura de estos se desprende que –en realidad- las etapas de dicha fase son solo tres (3): la preliminar (a), la de exposición de resultados (d) y la de decisiones y cierre administrativo (e); los demás literales –(b) y (c)- remiten más bien a reglas particulares para dos grupos de procesos;

[iii] (...) el literal (b) excluye del procedimiento único los asuntos relativos a la “Asignación y reconocimiento de derechos de propiedad sobre predios administrados o de la Agencia Nacional de Tierras” y a la “Asignación de recursos subsidiados o mediante crédito para la adquisición de predios rurales o como medida compensatoria”, remitiendo tales asuntos al trámite que para dichos efectos expida la Agencia Nacional de Tierras. Una interpretación sistemática del decreto no admite que, para tramitar los asuntos recién referidos la Agencia Nacional de Tierras tenga la competencia para expedir un procedimiento distinto del previsto para el procedimiento único. Por ende, los manuales operativos que expida la Agencia Nacional de Tierras según el mentado literal (b) se limitan a las normas operativas internas del procedimiento único para el trámite de los asuntos de que tratan los numerales 1 y 2 del artículo 58;

[iv] el literal (c) del numeral 1 del artículo 60 del decreto ley prevé que para los asuntos de que tratan los numerales 3, 4, 5, 6, 7, 8, y 9, dentro de la etapa preliminar de la fase administrativa del procedimiento único se abrirá y cerrará la instrucción del proceso. Cabe señalar, no obstante, que el referido literal (c) hace referencia a la instrucción de la fase administrativa, sin perjuicio de la instrucción que deba también existir la fase judicial del procedimiento único;

[v] el numeral 2 del artículo 60 enuncia en cuáles de los asuntos previstos por el artículo 58 procede la etapa judicial, advirtiendo la Corte desde ahora que, sin perjuicio de lo previsto por la norma, la lógica indica que la fase judicial también cabrá en la acción de resolución de controversias sobre los actos de adjudicación (artículo 38), en la acción de nulidad agraria (artículo 39) así como en los asuntos que fueren objeto de

acumulación procesal conforme al artículo 56. (Corte Constitucional, Sentencia C-073, 2018)

Este pronunciamiento se extiende al artículo 61 del Decreto Ley 902 de 2017, por cuanto enuncia que en el Procedimiento Único aplicable en zonas no focalizadas se mantienen las etapas mencionadas en el artículo 60 de la norma. Con respecto a la declaratoria de inexecutable del artículo 78, la Corte concluyó que la disposición vulneraba la garantía de juez natural y afectaba “el acceso material a la justicia de los interesados” por la indeterminación de las autoridades judiciales competentes (Corte Constitucional, Sentencia C-073, 2018). Este juicio se extiende a los dos mandatos del artículo, el cual establecía lo siguiente:

Artículo 78. Autoridades judiciales. Para conocer de la etapa judicial contemplada en el presente capítulo serán competentes las autoridades judiciales que se determinen o creen para cumplir con los objetivos de la política de ordenamiento social de la propiedad rural.

Las acciones que conozcan dichas autoridades judiciales tendrán prelación respecto de otras acciones, sin perjuicio de la prelación que tiene las acciones constitucionales.

Lo anterior, hace que sea relevante identificar la noción de juez natural para la jurisdicción prevista en el artículo citado, conforme a lo cual la jurisprudencia constitucional ha generado algunas precisiones¹⁵. En este sentido, la Corte establece que:

¹⁵ “i) que el órgano judicial sea previamente creado por la ley; ii) que la competencia le haya sido atribuida previamente al hecho sometido a su decisión; iii) que no se trate de un juez por fuera de alguna estructura jurisdiccional (ex post) o establecido únicamente para el conocimiento de algún asunto (ad hoc); y iv) que no

(...) si la garantía del juez natural exige que las partes de cualquier causa judicial puedan conocer, previamente a los hechos que la estructuran, la jurisdicción legalmente prevista para el juzgamiento de esta, la inexecutable del artículo 78 estudiado es la irreductible consecuencia de su propia redacción. En efecto, la expresión “serán competentes las autoridades judiciales que se determinen o creen” del artículo analizado evidencia que la disposición crea un vacío en cuanto a la jurisdicción competente, de tal forma que la vigencia del artículo analizado vulnera la garantía constitucional del juez natural.

(...) al establecer de forma indeterminada y a futuro quién es el juez competente ante el cual se debe acudir, el ciudadano que pretende resolver un litigio procedente del resultado del Procedimiento Único queda limitado en su derecho a acceder a una solución por parte de la justicia. Esa indeterminación violenta el derecho de acceso a la justicia de los ciudadanos, entendido en palabras de Couture, como “el poder jurídico que tiene todo sujeto de derecho de acudir a los órganos jurisdiccionales para reclamarles lo satisfacción de una pretensión.

Asimismo, complementa la Corte, “la disposición analizada afecta el acceso material a la justicia de los interesados por hacer inane toda la regulación del Procedimiento Único hasta tanto una nueva norma determine el Juez competente” (Corte Constitucional, Sentencia C-073, 2018). Como se explicó arriba, [la Corte Constitucional solucionó el vacío normativo que dejó el artículo 78 ratificando la competencia de las jurisdicciones Civil y Contencioso Administrativa sobre la fase judicial del Procedimiento Único, tal como se explicó en el capítulo anterior.

se someta un asunto a una jurisdicción especial cuando corresponde a la ordinaria o se desconozca la competencia que por fuero ha sido asignada a determinada autoridad judicial” (Corte Constitucional, Sentencia C-073, 2018).

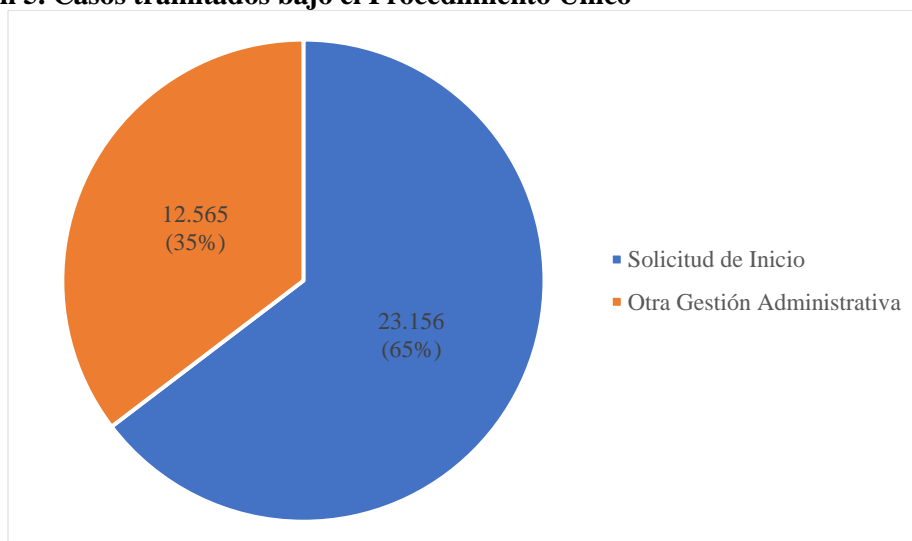
4. Análisis cuantitativo de la implementación de la fase administrativa y judicial del Procedimiento Único de ordenamiento social de la propiedad

En consideración a las generalidades del Procedimiento Único se elevó derecho de petición a la ANT para conocer el estado de su implementación en fase administrativa y judicial. De acuerdo con la respuesta integral obtenida a esta petición, se genera el siguiente balance.

4.1 Balance en fase administrativa

A la fecha la ANT cuenta con un total de 35.721 casos que deben ser tramitados bajo el Procedimiento Único. No obstante, de este universo, solo 12.565 casos cuentan con alguna gestión administrativa realizada, mientras que los 23.156 restantes apenas se encuentran en solicitud de inicio del procedimiento.

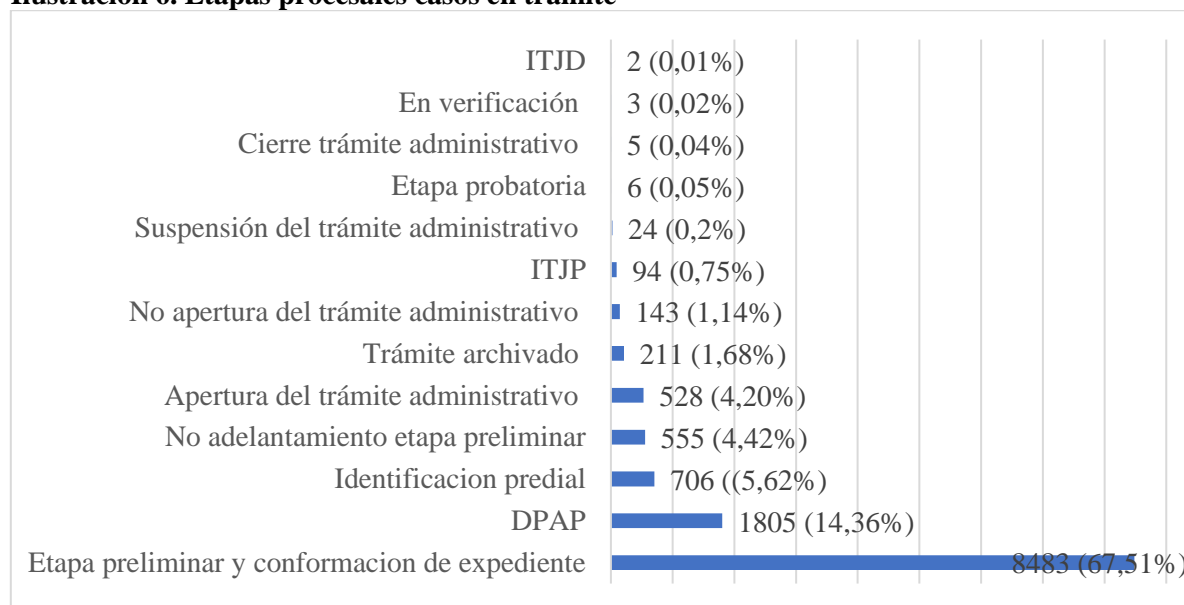
Ilustración 5. Casos tramitados bajo el Procedimiento Único



Nota. Elaboración propia a partir de *Respuesta derecho de petición, radicado interno 20223001170661*, por ANT, 2022 (archivo local).

De los 12.565 casos que se encuentran en trámite correspondientes a los asuntos agrarios de clarificación, deslinde, extinción de la propiedad y recuperación de baldíos, la ANT reportó que se encuentran en las siguientes etapas procesales:

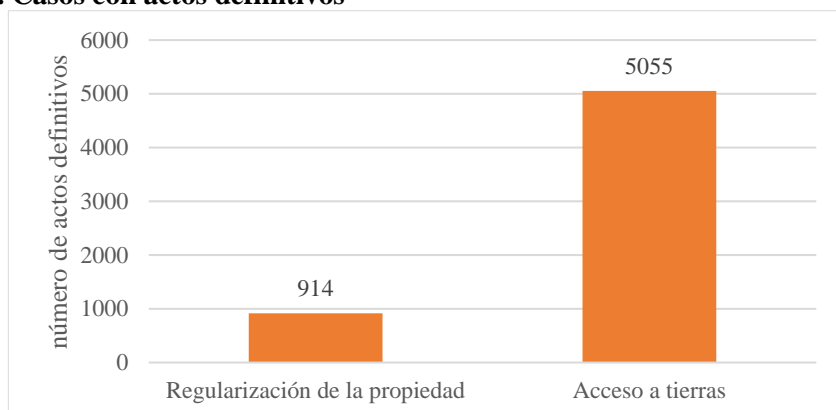
Ilustración 6. Etapas procesales casos en trámite



Nota. Elaboración propia a partir de *Respuesta derecho de petición, radicado interno 20223001170661*, por ANT, 2022 (archivo local).

Ahora bien, con respecto a los trámites administrativos con actos definitivos o de cierre (que accedan o no a las pretensiones agrarias), la Agencia presentó resultados sobre el asunto agrario de regularización de la propiedad y de acceso a tierras (adjudicación, subsidio o crédito), tal como se presenta a continuación:

Ilustración 7. Casos con actos definitivos



Nota. Elaboración propia a partir de Respuesta derecho de petición, radicado interno 20223001170661, por ANT, 2022 (archivo local).

Por otro lado, la Agencia reportó que en materia cuantitativa la implementación del Decreto Ley 902 de 2017 generó impactos en el quehacer de la entidad en términos de tiempo y unificación, con respecto al régimen aplicable antes de su expedición:

Tabla 1. Impactos cualitativos Decreto Ley 902 de 2017

	Impacto positivo	Impacto negativo
Tiempo	<p>Reducción de tiempos en los procesos de acceso a tierra en zonas no focalizadas frente al régimen de la Ley 160 de 1994, disminuyendo de 12 a 6.5 meses en promedio.</p> <p>Reducción de tiempos por su carácter menos formalista que implicó la eliminación de etapas como la doble publicación en medios de comunicación masiva.</p> <p>Celeridad en la formalización de la tenencia de la tierra por la creación de competencias a cargo de la ANT para que los pobladores rurales, mediante la declaratoria la titulación de la posesión y el saneamiento de la falsa tradición, previo cumplimiento de la ley civil y en beneficio de quienes acrediten las</p>	<p>Incremento de tiempo, recursos y esfuerzos del aparato administrativo y judicial sobre los procesos que contemplan fase judicial. Por ejemplo, el proceso de clarificación, deslinde y recuperación de baldíos del artículo 4 ahora contempla un paso adicional que aumentó el término de 18 meses que estimó la Corte Constitucional en providencias previas al Decreto Ley 902 de 2017.</p>

	condiciones de los artículos 4, 5 y 6 del Decreto, adquieran títulos de propiedad.	
Unificación	En materia de acceso a tierras la unificación se dio en tres aspectos, que generó un mejoramiento en la gestión: un procedimiento único para todo tipo de bienes fiscales patrimoniales; criterios iguales de selección para sujetos de acceso a tierras; y, los regímenes de limitaciones a la propiedad son iguales para todas las adjudicaciones.	En la práctica y por la estructura con la que se conformó la ANT se crearon necesidades particulares dependiendo del proceso agrario del artículo 58, lo que implicó la formulación de manuales interno para cumplir con el rigor técnico y jurídico que requiere cada asunto.

4.2 Balance en fase judicial

La ANT informó que únicamente existen 4 casos con resolución de cierre que deberán ser objeto de demanda en fase judicial; tres (3) relacionados con el asunto agrario de deslinde de tierras de la Nación y uno (1) con el proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados. Al respecto, la Agencia aporta el siguiente análisis:

Si bien el número de casos en esta etapa judicial es ostensiblemente más bajo que el número de casos en intervención, no podemos dejar de mencionar algunas causas que han sido determinantes en la aplicación material de este procedimiento.

Como primera medida, una de las condiciones dentro de la implementación de este procedimiento y que viene justificado desde la suscripción del Acuerdo de Paz, era la creación de la jurisdicción agraria, la cual debía contar con operadores jurídicos especializados en asuntos de tierras. Sin esta instancia particular, se ve la necesidad de analizar cuál debe ser el juez competente para el conocimiento de estos procesos, lo cual ha generado discusiones incluso frente a la jurisdicción.

Sumado a ello, el punto más relevante obedece a la masividad de casos bajo conocimiento, los cuales se deben adelantar bajo el procedimiento único, más los

procesos del rezago institucional relacionado con expedientes adelantados bajo el procedimiento del Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015 y que cuentan con actuaciones realizadas por la institucionalidad anterior, las cuales se deben revisar y en algunos casos subsanar. (ANT, 2022. Pp. 4-5)

De acuerdo con la información presentada, incluyendo el análisis que realiza la Agencia al respecto, se pueden ir realizando algunas conclusiones en el sentido de identificar que, si bien se ha generado un desarrollo normativo cuyo fin propende por agilizar los procesos agrarios en vía administrativa, las cifras no muestran un avance sustancial de cara a las necesidades materiales de quienes son los usuarios del sistema.

A partir no solo de lo presentado en esta sección del documento, sino además contando con la exposición y análisis hecho sobre el Decreto Ley 907 de 2017 en secciones previas, se puede identificar que a la fecha permanece un rezago institucional, lo cual puede llevar a establecer que o bien la normativa provista para los fines definidos en el Acuerdo Final no ha sido suficiente, o bien el aparato institucional para atender la demanda tampoco lo es.

La reflexión final que se puede generar de este análisis cuantitativo de la implementación de la fase administrativa y judicial del Procedimiento Único de ordenamiento social de la propiedad se orientaría a afirmar que, aun contando con el alcance de esta normatividad, la capacidad institucional del Estado colombiano no es consecuente con el grado de acción que se debe dar para la atención del esta problemática socio-jurídica.

5. Iniciativas legislativas encaminadas a la creación de la jurisdicción agraria en Colombia en desarrollo del punto 1.1.8 del Acuerdo Final

De la descripción del Decreto Ley 902 de 2017 se advierte que este no crea *per se* un esquema jurisdiccional eminentemente agrario, aunque prepara el terreno para su instauración. En efecto, aunado al balance realizado por la ANT sobre la creación de la jurisdicción agraria, la Procuraduría General de la Nación (2021) también encontró que “ha aumentado la urgencia de la creación de la jurisdicción agraria que deba entrar a conocer la etapa judicial del procedimiento único de los procesos agrarios” por cuanto “a nivel general el 93% de los procesos agrarios se adelantan bajo el Decreto Ley 902” (PGN, 2021).

En ese contexto, en paralelo a esta normativa se han tramitado múltiples proyectos de ley para articular la estructura de la administración de justicia con el fin de dar cumplimiento al compromiso emanado del numeral 1.1.8 del Acuerdo Final. En la actualidad, el debate legislativo sobre la materia no ha sido pacífico por la coexistencia de diversas perspectivas en torno a la nueva arquitectura institucional, lo que ha prolongado la competencia de las jurisdicciones ordinaria y contencioso administrativo en la materia.

Al respecto, la doctrina ha señalado que el trámite de los asuntos agrarios por las referidas jurisdicciones tiende a dilatar la culminación de los procesos (Reyes, 2016) y, perpetúa el abordaje de los asuntos agrarios por jueces que ignoran las dinámicas rurales del país e incluso el estatuto procesal y sustantivo especial en la materia (Guzmán, 2021). Adicionalmente, advierten que los jueces civiles desconocen que la responsabilidad sobre

los asuntos agrarios va más allá de la resolución de los conflictos bilaterales propios del derecho civil (Roldán, 2020)¹⁶.

Sobre estos considerandos, las iniciativas legislativas emitidas en vigencia del Acuerdo Final entienden esta problemática y coinciden en la necesidad de un esquema judicial que esté “al margen de las reglas propias que se han fijado dentro de la jurisdicción ordinaria para la especialidad civil, donde tradicionalmente se ha inscrito la resolución de dichas controversias” (Congreso de la República, Proyecto de Ley 01, 2018). En tal sentido, proponen que:

(...) los asuntos rurales sean examinados por autoridades especializadas en la materia debido a su trascendencia y singularidades (...), que tengan en cuenta la perspectiva de análisis subjetiva, según la naturaleza de las partes inmersas en una controversia agraria, diferenciando los casos que enfrentan a particulares entre sí y aquellos que enfrentan a particulares con la administración pública. (Congreso de la República, Proyecto de Ley 01, 2018)

Ahora bien, atender a la demanda de justicia agraria ha generado dos discusiones de gran envergadura. Por un lado, el debate sobre la conveniencia de implementar una jurisdicción propiamente dicha o una especialidad en las jurisdicciones ordinaria y/o contencioso administrativo (modelo mixto); y, por el otro, la pertinencia de integrar los asuntos ambientales en el nuevo esquema judicial.

¹⁶ En consecuencia, los operadores judiciales “no aplican el criterio social para beneficiar a la parte más débil de los litigios, propios del derecho agrario, sino el de proteger los derechos formales de los propietarios” (Reyes, 2016, pp. 28).

En el panorama actual, las iniciativas legislativas formuladas en cumplimiento del numeral 1.1.8 del Acuerdo Final, demuestran que la primera discusión se encuentra zanjada. En tal sentido, aunque existe un consenso sobre la implementación de un modelo mixto que implique la instauración de una especialidad agraria en las jurisdicciones ordinaria y contencioso administrativo, a la fecha no se ha logrado la materialización¹⁷, aun cuando se han identificado las ventajas que generaría su creación:

(...) Concentra en autoridades judiciales especializadas la resolución de controversias y litigios de naturaleza agraria y rural, lo que estimula un análisis a partir de las reglas sustantivas y de procedimiento requeridas para este tipo de asuntos; permite el aprovechamiento de la capacidad instalada en cuanto a espacios, personal y demás insumos para una más pronta y rápida implementación, a diferencia de lo que sucede con la creación de una jurisdicción agraria completamente nueva y separada de las demás jurisdicciones; genera menos traumatismo que una jurisdicción creada desde cero al presentar un menor impacto fiscal reflejado en una menor carga al presupuesto nacional; y, procura mantener la separación entre asuntos contenciosos y privados, que es de origen constitucional, lo cual contribuye a que la función judicial para los asuntos agrarios se especialice aún más por sus características y ventajas, la creación de una especialidad agraria y rural en las jurisdicciones ordinaria y de lo contencioso administrativo se inserta oportunamente en un contexto en el que el escenario político

¹⁷ En las diferentes exposiciones se enuncian las razones del porqué esto no se ha logrado, mencionando algunas como: “la falta de un andamiaje para el efectivo establecimiento de una jurisdicción propiamente dicha, por ausencia de instalaciones físicas y la exigencia de recursos importantes para su constitución” (Congreso de la República, Proyecto de Ley 01, 2018); “el mayor riesgo de choque de trenes entre las diferentes jurisdicciones” (Congreso de la República, Proyecto de Ley 01, 2018); “el control constitucional sobre el acto legislativo que cree la nueva jurisdicción, en especial bajo la teoría de los vicios de competencia por sustitución de la constitución” (Congreso de la República, Proyecto de Ley 01, 2018); y, por la inconveniencia de revivir el derogado Decreto Ley 2303 de 2018, meramente civilista y acotado a los conflictos particulares, dado que “la conflictividad rural asociada a la propiedad de la tierra trasciende aquella de conocimiento de los tradicionalmente conocidos procedimientos civiles agrarios de esta normativa” (Congreso de la República, Proyecto de Ley 134C, 2020).

y la situación del campo y del campesino colombiano actual ameritan la creación de una especialidad agraria independiente y autónoma para la resolución ágil de los conflictos que en torno a esta se susciten, con el respeto al debido proceso, la garantía y protección de los derechos sobre la tierra”. (Congreso de la República, Proyecto de Ley 01, 2018)

Sin perjuicio de lo anterior, con la reciente aprobación del Acto Legislativo 173C-35S/2022, se presentaron salvamentos importantes frente los argumentos que justificaban el modelo de la especialización, los cuales se consideraron falaces por múltiples razones. En primer lugar, en realidad no se trata de un proceso más célere dado que, superado el furor del Acuerdo Final, dicha especialidad no ha surtido el trámite para su implementación (Mojica, 2022). Así mismo, el presunto mayor costo de la Jurisdicción no se encuentra sustentado en los estudios de cuantificación económica y, de todas maneras, no es acertado afirmar que la diferencia en materia presupuestal suponga un mayor beneficio que los que otorga la creación de una jurisdicción (Mojica, 2022).

Del mismo modo, la especialidad podría generar inseguridad jurídica teniendo en cuenta que los actores procesales podrían encontrar conflictos entre las jurisdicciones; esto considerando que, la naturaleza de los procesos de índole agrario y el concepto mismo de agrariedad no se puede encausar estrictamente hacía lo civil o lo administrativo (Mojica, 2022). En consecuencia, pueden concurrir procesos que se tramiten en sede administrativa donde la misma jurisdicción podría indicar que la competencia sustancial de la causa recaerá sobre el juez civil (Mojica, 2022).

Se comparte la posición planteada por Jhenifer Mojica (2022) quien plantea que podrían surgir posibles anomalías en el sistema debido a los conflictos de interés. Esto

podrían ocurrir si se tiene en cuenta que, ante la ausencia de una Corte de cierre especializada que genere los precedentes en materia agraria, como sucede con las jurisdicciones ordinaria y contencioso-administrativa, no será posible garantizar a los usuarios de la justicia que exista imparcialidad y se eviten las arbitrariedades impuestas por elites de poder que tengan intereses sobre los asuntos en controversia¹⁸.

Por otro lado, la discusión sobre la integración de los asuntos ambientales a la especialidad agraria y rural continúa latente en el debate público. Sin embargo, las iniciativas legislativas tramitadas prevén la resolución de los diferendos ambientales por el juez agrario, siempre y cuando estén relacionados con la pretensión agraria (Congreso de la República, Proyecto de Ley 134C, 2020). Lo anterior se justifica, principalmente, por las siguientes razones:

(...) (i) el derecho ambiental carece de un mecanismo procesal definido; (ii) los conocimientos y la experiencia requeridos por el juez para resolver conflictos rurales sobre la propiedad y las relaciones productivas en la ruralidad no son los mismos requeridos para decidir sobre asuntos ambientales; y, (iii) los conflictos ambientales pueden aparecer en grandes centros urbanos, por lo que un tratamiento homogéneo entre estos asuntos podría ocasionar que se privilegien los acaecidos en zonas rurales. (Congreso de la República, Proyecto de Ley 134C, 2020).

¹⁸ Al respecto, la ponente desarrolla este argumento en la necesidad de contar con una jurisdicción cuyos operadores en la toma de decisiones sean interdisciplinarios, contando no solo con el conocimiento sustancial y procesal de la ordinalidad de la justicia, sino a su vez complementado con conocimientos amplios en materia ambiental, de tierras, reforma agraria, desarrollo social, diverso, multicultural, ecológico, bienes de uso público, entre otras.

A tal efecto, a continuación, se presentan las iniciativas legislativas que se tramitaron desde la firma del Acuerdo Final para el cumplimiento del punto 1.1.8 en un esquema de modelo mixto, aunque en desarrollo de su trámite institucional terminaron en archivo dentro de sus respectivas legislaturas.

Tabla 2. Proyecto de Ley Estatutaria No. 01/2018S

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	
Escenario estructural	Modelo mixto. Se prevé la creación de los juzgados agrarios y rurales y los juzgados agrarios y rurales administrativos de circuito y municipales; las Salas agrarias y rurales de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y las Salas agrarias y rurales de los Tribunales Administrativos; y, como órgano de cierre, la Sala Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia y la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.
Trámite legislativo	Radicado el 20 de julio de 2018 por el ministro de Justicia y del Derecho del gobierno de Juan Manuel Santos, Enrique Gil Botero. La ponencia para primer debate estuvo a cargo del Senador conservador Juan Carlos García Gómez. Estado: Archivado

Nota. Elaboración propia a partir de *Proyecto de Ley Estatutaria No. 01/2018S*, por Congreso de la República, 2018.

Tabla 3. Proyecto de Ley Estatutaria No. 134/2020C

Por la cual se crea una especialidad judicial rural y agraria, se establecen los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales y se dictan otras disposiciones	
Escenario estructural	Modelo mixto con prerrogativas procesales “con el fin de hacer realidad el principio de acceso a la justicia material en el derecho agrario”. Esto implica que el juez agrario podrá hacer uso de las siguientes herramientas: fallo ultra y extra <i>petita</i> ; flexibilidad probatoria; uso de tecnología; facilitadores itinerantes para la atención y orientación al campesino; demandas estandarizadas en formularios. Se concibe la creación de salas especializadas en juzgados del circuito de ambas jurisdicciones; salas especializadas en los tribunales administrativos y

	tribunales superiores de distrito judicial; y, como órgano de cierre, una sala especializada en la Corte Suprema de Justicia y una Subsección en el Consejo de Estado.
Trámite legislativo	Radicado el 20 de julio de 2020 por la ministra de Justicia y del Derecho del gobierno de Iván Duque, Margarita Cabello Blanco. La primera ponencia en la Cámara de Representantes fue coordinada por la H.R. Juanita Goebertus por el Partido Verde y el H.R. Álvaro Hernán Prada por el Centro Democrático. Estado: Archivada.

Nota. Elaboración propia a partir de *Proyecto de Ley Estatutaria No. 134/2020C*, por Congreso de la República, 2020.

Tabla 4. Proyecto de Ley Estatutaria No. 143/2021C

Por la cual se crea una especialidad judicial agraria y rural, se establecen los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales y se dictan otras disposiciones	
Escenario estructural	<p>Modelo mixto.</p> <p>Se prevé en materia civil que las competencias las desempeñen los jueces civiles y municipales promiscuos a nivel municipal; para el nivel circuito crea los jueces agrarios y rurales y para los distritos judiciales las salas agrarias y rurales de los tribunales superiores; como órgano de cierre, incluye magistrados auxiliares con experticia en derecho agrario en la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia.</p> <p>Ahora bien, en materia contencioso-administrativa concibe la creación de los jueces agrarios administrativos; las salas administrativas y rurales de los tribunales superiores de distrito judicial; y, como órgano de cierre, dos subsecciones en la sección primera encargada de los asuntos agrarios y rurales.</p>
Trámite legislativo	<p>Radicado el 27 de julio de 2021. Los autores de este Proyecto de Ley Estatutaria fueron los siguientes congresistas: H.S. Angélica Lisbeth Lozano Correa, H.S. Rodrigo Lara Restrepo, H.S. Roosevelt Rodríguez Rengifo, H.S. Luis Fernando Velasco Chaves, H.R. Juanita María Goebertus Estrada, H.R. José Daniel López Jiménez, H.R. Adriana Magali Matiz Vargas, H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa, H.R. Julio César Triana Quintero, H.R. Ángela María Robledo Gómez, H.R. Jorge Alberto Gómez Gallego, H.R. Juan Carlos Lozada Vargas, H.R. Alfredo Rafael Deluque Zuleta.</p> <p>Estado: Archivado.</p>

Nota. Elaboración propia a partir de *Proyecto de Ley Estatutaria No. 143/2021C*, por Congreso de la República, 2021.

En términos generales, los Proyectos de Ley previamente expuestos, compartían el objetivo de adecuar la Administración de Justicia existente en virtud del artículo 116 de la Constitución Política, incluyendo dentro de las Jurisdicciones Ordinaria y de lo Contencioso Administrativo una especialidad agraria y rural cuyos órganos de cierre continuarían en cabeza de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado respectivamente. En tal sentido, se pretendió implementar un modelo que, si bien buscaba resolver las controversias ligadas a los derechos que emanan de los inmuebles ubicados en suelo rural y las respectivas relaciones económicas de índole agraria, no impactaba sustancialmente el esquema judicial imperante. En tal sentido, la solución pensada, aunque válida en su justificación, no satisface realmente las aspiraciones que quedaron plasmadas en el Acuerdo Final.

No obstante, en lo más reciente se ha logrado identificar el trámite legislativo de un Acto Legislativo, el cual, en atención a su proyecto de contenido, lograría eventualmente cumplir con la expectativa del Acuerdo Final. Lo anterior, teniendo en cuenta que el desarrollo institucional propuesto sería idóneo para resolver problemas estructurales planteados en el Acuerdo Final, como resulta de los conflictos de uso y apropiación del suelo rural colombiano. La referencia previa se genera sobre el proyecto de Acto Legislativo 173 de 2022, cuyo contenido central se presenta a continuación:

Tabla 5. Proyecto de Acto Legislativo 173C-35S/2022

Por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia y se establece la Jurisdicción Agraria y Rural

<p>Escenario estructural</p>	<p>Jurisdicción Agraria y Rural</p> <p>Prevé reformar la Constitución Política incluyendo como órgano de administración de justicia la Corte Agraria y Rural, lo que implica la modificación de los artículos 116 y 238 de la Carta Política.</p> <p>En tal sentido, adiciona al Título VII de la Constitución (de la Rama Judicial) el Capítulo IV-A denominado “De la jurisdicción Agraria y Rural” estableciendo las funciones de la nueva Corte, la cual se compondrá de un número impar de magistrados que requerirán los requisitos y calidades para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, así como haber ejercido profesión en actividades relacionadas con el régimen agrario y rural.</p>
<p>Trámite legislativo</p>	<p>Radicado el 31 de agosto de 2022. Los autores de este Proyecto de Ley Estatutaria fueron los siguientes congresistas: Isabel Cristina Zuleta López , Imelda Daza Cotes , Pablo Catatumbo Torres Victoria , Omar de Jesús Restrepo Correa , Inti Raúl Asprilla Reyes , César Augusto Pachón Achury , Yuly Esmeralda Hernández Silva, Alirio Uribe Muñoz , Jorge Andrés Cancimance López , Jorge Eliécer Tamayo Marulanda , Pedro Baracutao García Ospina , Luis Alberto Albán Urbano , Jairo Reinaldo Cala Suárez , Karyme Adrana Cotes Martínez , Duvalier Sánchez Arango , Gabriel Ernesto Parrado Durán , Germán José Gómez López , Astrid Sánchez Montes De Oca , Carlos Adolfo Ardila Espinosa , John Jairo González Agudelo , Oscar Hernán Sánchez León , Juan Pablo Salazar Rivera , James Hermenegildo Mosquera Torres , Gabriel Becerra Yañez , Luz María Múnera Medina , Heraclito Landinez Suárez , Luis Ramiro Ricardo Buelvas , Leyla Marleny Rincón Trujillo , Álvaro Leonel Rueda caballero , Jorge Alejandro Ocampo Giraldo , Ermes Evelio Pete Vivas , Diógenes Quintero Amaya , Juan Carlos Vargas Soler; así como el Ministro del Interior, Alfonso Prada Gil.</p> <p>Estado: Pendiente rendir ponencia para segundo debate en Senado.</p>

Nota. Elaboración propia a partir de *proyecto de Acto Legislativo No. 173/2022C*, por Congreso de la República, 2022.

Siendo este a la actualidad un proyecto de Acto Legislativo que cursa trámite en el Congreso de la República, en atención a los distintos análisis que desprenden de la realización del actual documento, así como del estudio de las necesidades socio-jurídicas propias de la historia y naturaleza del conflicto agrario colombiano, las cuales bien son

abordadas en el Acuerdo Final, la reflexión final que quedaría se establece en la invitación a que la Corporación legislativa logre dar trámite aprobatorio a esta iniciativa.

Lo anterior además resulta fundamental, en el propósito de lograr que la sociedad colombiana pueda por fin contar con una jurisdicción agraria y rural, la cual logre dar atención a una problemática estructural que durante las últimas décadas se ha tendido a intensificar, sin contar con que este ha sido un factor causa y consecuencia de la violencia política que ha marcado de manera dolorosa la historia colombiana.

En caso de ser aprobado el proyecto de Acto Legislativo en cuestión, se esperaría que la anhelada jurisdicción agraria y rural entrara a funcionar en un término no superior a dos (2) años desde la promulgación de la norma, de forma progresiva y en uso de un régimen de transición para lograr su alcance nacional.

Conclusiones

Luego de la firma del Acuerdo Final y la implementación del Decreto Ley 902 de 2017, lo que se ha logrado evidenciar, en el marco del desarrollo institucional que opera esta ley, es que ha sido la ANT quien fundamentalmente ha cargado con el alto volumen de procesos agrarios -más de 37.000 a la actualidad-, lo cual lleva en principio a realizar el llamado al Gobierno nacional para generar estrategias de planificación e intervención desde esta Entidad, las cuales sean suficientes, dadas las necesidades operativas y financieras que requiere para atender la demanda institucional en la materia.

No obstante, lo anterior no exime de la responsabilidad, sea del ejecutivo o del legislativo, para adelantar las acciones políticas que satisfagan de manera efectiva la materialización de una jurisdicción especializada, que reconozca que los conflictos agrarios actualmente no están estrictamente ligados a la formalización y tenencia de la tierra, sino que tienen como particularidad la introducción de controversias vinculadas al uso de la tierra.

Así mismo, el esquema judicial debe, en esencia, resolver una problemática histórica que ha marcado de manera estructural la tragedia de la violencia política y de guerrillas durante los últimos 60 años en el país. Lo anterior, aunado al compromiso, no solo de dar cumplimiento a lo dispuesto en el Acuerdo Final, sino también a la orden judicial impartida por la Corte Constitucional en sentencia SU-288/2022, como máximo órgano judicial del país, que insta a la creación de una jurisdicción propiamente dicha.

Ahora bien, sea con la actual carga institucional o, con el diseño de una jurisdicción agraria efectiva, una de las tareas que se debe realizar se basa en la necesidad de descentralizar toda esta actividad institucional, de forma tal que opere incluso por encima de las agendas de los gobiernos en el poder, asegurando la apropiación presupuestal para las estimaciones técnicas temporales que se puedan proyectar para el logro de una efectiva asignación en el uso y apropiación del suelo rural colombiano.

Por lo anterior, no se deja de insistir en la necesidad de materializar una jurisdicción agraria y rural, que pueda superar las contingencias a las que se pueda ver sometido el administrativo, dada su condición de supeditación a un órgano ejecutivo que puede variar

los fines y alcances en el cumplimiento, por dar respuesta a intereses políticos y programas de gobierno.

En este sentido, se considera que la más reciente propuesta del legislativo logra encajar de manera adecuada en la satisfacción de las necesidades previamente expuestas, siendo por ello que, desde la realización del actual documento, se considera idónea la iniciativa de Acto Legislativo que actualmente surte trámite en el Congreso de la República, esperando en este sentido que la Corporación logre dar su aprobación y, de manera consecuente, el ejecutivo garantice los recursos necesarios para su puesta en funcionamiento.

Al margen, no se puede desconocer que, con el desarrollo normativo vigente, se logra contar con una disposición conceptual y técnica la cual logra abarcar de manera suficiente las necesidades propias de los conflictos jurisdiccionales agrarios tanto desde su ámbito administrativo como judicial; no obstante, si no se soporta en una arquitectura institucional idónea que logre su adecuada implementación, esta queda en un escenario de inaplicabilidad que debilita los logros alcanzados en este sentido.

Bibliografía

Agencia Nacional de Tierras [ANT]. (2017a). Gestión de la formalización de la propiedad, [Procedimiento Código SEJUT-P-004]. Bogotá: ANT.

Agencia Nacional de Tierras [ANT]. (2017b). Documento Conceptual de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, [Procedimiento Código POSPR-G-007]. Bogotá: ANT.

Agencia Nacional de Tierras [ANT]. (2018). Revocatoria de Titulación de Baldíos en el marco del Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, [Procedimiento Código ACCTI-P-014]. Bogotá: ANT.

Agencia Nacional de Tierras [ANT]. (2020a). Formalización de la propiedad privada rural mediante el Decreto Ley 902 de 2017, [Procedimiento Código SEJUT-P-005]. Bogotá: ANT.

Agencia Nacional de Tierras [ANT]. (2020b). Guía de rutas misionales de la Agencia Nacional de Tierras, [Procedimiento Código POSPR-G-001]. Bogotá: ANT.

Agencia Nacional de Tierras [ANT]. (2020c). Procedimiento Único en municipios focalizados [Procedimiento Código ACCTI-P-020]. Bogotá: ANT.

Agencia Nacional de Tierras [ANT]. (2020d). Reconocimiento de derechos sobre baldíos en zonas no focalizadas (Decreto Ley 902/2017), [Procedimiento Código ACCTI-P-019]. Bogotá: ANT.

- Agencia Nacional de Tierras [ANT]. (2022). Respuesta derecho de petición, radicado interno 20223001170661 (archivo local). Bogotá: ANT.
- Chávez, D. (2018). Avances y dificultades en la implementación de la Reforma Rural Integral: una deuda pendiente con el campo colombiano. *Revista Colombiana de Sociología*, 41(suplemento), 81-103.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2017). Ordenamiento Social de la Propiedad Rural – OSPR: Kit de Ordenamiento Territorial. Bogotá: DNP.
- Fundación Konrad Adenauer Stiftung [KAS], Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad [Dejusticia]. (2020). Jurisdicción Agraria. Bogotá: KAS; Dejusticia.
- Gobierno de Colombia, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia [FARC EP]. (12 de noviembre, 2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera [Acuerdo Final]. Bogotá: Gobierno de Colombia; FARC EP.
- Guzmán, Luis. (2021). La Jurisdicción y/o Especialidad Agraria en Colombia. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/la-jurisdiccion-y/o-especialidad-agraria-en-colombia/>
- Matías, S. (2017). La Reforma Rural Integral y su implementación. *Revista Diálogo de Saberes*, (48), 25-45.
- Mojica, J. (2022, 29 de septiembre). Sesión de Audiencia Pública, Septiembre 29 de 2022. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=J7m6OHFZhxs>

Parra, A. (10 de marzo, 2021). La Jurisdicción Agraria: la deuda histórica que hoy se debate entre la especialidad y la jurisdicción. Disponible en: <https://medioambiente.uexternado.edu.co/la-jurisdiccion-agraria-la-deuda-historica-que-hoy-se-debate-entre-la-especialidad-y-la-jurisdiccion/>

Procuraduría General de la Nación [PGN]. (2021). Informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el Acuerdo de Paz. Bogotá: PGN.

Ramos, M. (2004). La justicia agraria: la experiencia colombiana. Cuaderno Técnico de Desarrollo Rural, 32. Bogotá: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura [IICA].

Reyes, A. (2016). La Reforma Rural para la Paz. Bogotá: Penguin Random House.

Roldán, S. (2020). Justicia administrativa para la restitución de tierras y la reforma rural integral en Colombia: una hipótesis de trabajo. Lectura sobre derecho de tierras. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Verdad Abierta. (26 de abril, 2017a). Gobierno promueve cuestionado proyecto de ordenamiento rural. Disponible en: <https://verdadabierta.com/gobierno-promueve-cuestionado-proyecto-de-ordenamiento-rural/>

Verdad Abierta. (23 de mayo, 2017b). Continúa tensión por el proyecto de Decreto Ley sobre tierras. Disponible en: <https://verdadabierta.com/continua-tension-por-el-proyecto-de-decreto-ley-sobre-tierras/>

Normatividad y jurisprudencia

Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991).

Congreso de la República. (11 de mayo, 2017). Acto Legislativo 02. Por medio del cual se Adiciona un Artículo Transitorio a la Constitución con el Propósito de dar Estabilidad y Seguridad Jurídica al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Diario Oficial, 50.230.

Congreso de la República. (7 de julio, 2016). Acto Legislativo 01. Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Diario Oficial, 49.927.

Congreso de la República. (30 de diciembre, 1936). Ley 200. Sobre Régimen de Tierras. Diario Oficial, 23388.

Congreso de la República. (7 de marzo, 1996). Ley 270. Estatutaria de la Administración de Justicia. Diario Oficial, 42.745.

Congreso de la República. (12 de julio, 2012). Ley 1564. Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial, 48.489.

Congreso de la República. (24 de julio, 2018). Proyecto de Ley 01. 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. Gaceta, 539.

Congreso de la República. (20 de julio, 2020). Proyecto de Ley 134C. Por la cual se crea una especialidad judicial rural y agraria, se establecen los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales y se dictan otras disposiciones. Gaceta, 673.

Congreso de la República. (27 de julio, 2021). Proyecto de Ley 143C. Por la cual se crea una especialidad judicial agraria y rural, se establecen los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales y se dictan otras disposiciones Gaceta, 953.

Congreso de la República. (31 de agosto, 2022). Proyecto de Acto Legislativo 173C. Por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia y se establece la Jurisdicción Agraria y Rural. Gaceta, 1381.

Presidencia de la República. (23 de mayo, 2017). Decreto Ley 902. Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras. Diario Oficial, 50.248.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural [MADR]. (7 de diciembre, 2015). Decreto Ley 2363. Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras (ANT), se fija su objeto y su estructura. Diario Oficial, 49.719.

Agencia Nacional de Tierras [ANT]. (28 de junio, 2021). Resolución 20211000087126. Por la cual se modifica el Reglamento Operativo para la incorporación de personas al Registro de Sujetos de Ordenamiento Social de la Propiedad -RESO-.

Agencia Nacional de Tierras [ANT]. (13 de junio, 2017). Resolución 740. Por la cual se expide el Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, el Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial, 50.265.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural [MADR]. (26 de mayo, 2017). Resolución 129. Por la cual se adoptan los lineamientos para la planificación y gestión territorial por barrido predial masivo de la Agencia Nacional de Tierras y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial, 50.250.

Corte Constitucional. (17 de mayo, 2017). Sentencia C-322. Magistrado Ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo. Expediente: D-11.653.

Corte Constitucional. (11 de octubre, 2017). Sentencia C-630. Magistrados Ponentes: Luis Guillermo Guerrero Pérez; Antonio José Lizarazo Ocampo. Expediente: RPZ-005.

Corte Constitucional. (12 de julio, 2018). Sentencia C-073. Magistrada Ponente: Cristina Pardo Schlesinger. Expediente: RDL-034.