

**El derecho fundamental al acceso progresivo a la tierra rural y la  
jurisdicción agraria: desafíos de los nuevos cambios constitucionales y  
legales en perspectiva administrativa**



**Rubén Darío Revelo Jiménez**

—Autor—

**Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de  
Magíster en Derecho Administrativo**

**Dr. Juan Francisco Soto**

—Tutor—

**Universidad del Rosario  
Facultad de Jurisprudencia  
Maestría en Derecho Administrativo  
Bogotá D.C.**

**2025**

## TABLA DE CONTENIDO

<b>RESUMEN .....</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>8</b>
a. Contexto .....	8
b. Justificación y planteamiento del problema de investigación .....	12
c. Problema de investigación .....	15
d. Hipótesis .....	15
e. Objetivos generales y específicos .....	16
f. Metodología .....	17
<b>CAPITULO I .....</b>	<b>22</b>
1. EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL DERECHO AGRARIO EN COLOMBIA: INEFICACIA EN LOS PROCEDIMIENTOS AGRARIOS Y PROCESOS JUDICIALES .....	22
1.1. Introducción .....	22
1.2. Evolución constitucional y legal del derecho agrario en Colombia en clave de los desarrollos procedimentales .....	28
1.3. Las múltiples causas de la ineficacia del derecho agrario .....	41
1.4. Ineficacia del derecho agrario desde el ámbito de los diseños procesales .....	46
Conclusiones .....	56
<b>CAPÍTULO II .....</b>	<b>59</b>
2. EL DERECHO SOCIAL FUNDAMENTAL AL ACCESO PROGRESIVO A LA TIERRA COMO PIEDRA ANGULAR DEL DERECHO AGRARIO .....	59
2.1. Introducción .....	59
2.2. Las diferentes acepciones de derecho fundamental .....	59
2.3. El derecho al acceso progresivo a la tierra como un derecho constitucional fundamental de naturaleza económica, social y cultural .....	62
2.4. El derecho de propiedad a la tierra en el derecho internacional .....	65
2.5. El derecho fundamental al acceso progresivo a la propiedad de la tierra en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y las deficiencias de los procedimientos administrativos y judiciales agrarios .....	69
Conclusiones .....	80
<b>CAPÍTULO III .....</b>	<b>81</b>
3. JURISDICCIÓN AGRARIA: RETOS DE LOS NUEVOS CAMBIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES EN PERSPECTIVA ADMINISTRATIVA .....	81
3.1. Introducción .....	81
3.2. Antecedentes de la jurisdicción agraria en Colombia .....	84

3.3.	Estado actual de la jurisdicción agraria .....	85
3.3.1.	Descripción y crítica del proyecto de ley ordinaria de jurisdicción agraria .....	92
3.3.2.	Crítica al proyecto de ley de jurisdicción agraria.....	94
3.4.	Propuesta para una jurisdicción agraria más eficiente: recurso judicial efectivo, modelo de sistema administrativo en el contexto de conflicto armado colombiano.....	95
3.4.1.	Recurso judicial efectivo.....	96
3.4.1.1.	Sistema de jurisdicción administrativa .....	100
3.4.1.2.	El modelo de jurisdicción administrativa adaptable a la jurisdicción agraria en Colombia .....	102
3.4.1.3.	El debate académico en relación con el mejor sistema de jurisdicción agraria a utilizar .....	106
3.5.	Armonización de los procedimientos administrativos agrarios de la Ley 160 de 1994 y el Decreto Ley 902 de 2017 con la Jurisdicción agraria: hacia la creación de un sistema de jurisdicción agraria.....	108
3.5.1.	Articulación de las instituciones competentes en estos asuntos .....	109
3.5.2.	El rediseño de los procedimientos agrarios especiales agrarios.....	110
3.5.2.1.	Propuesta de un procedimiento agrario simplificado.....	112
3.5.3.	Modificación de la estructura administrativa de la ANT con una profunda profesionalización de sus funciones en clave de garantía de los derechos del campesinado .....	113
3.5.4.	El debate del control judicial de los procedimientos agrarios: hacia la construcción de un sistema de jurisdicción agraria.....	119
3.5.4.1.	Establecer un sistema de revisión de las decisiones administrativas por demanda o en casos de mayor envergadura.....	121
3.5.4.2.	Definición de asuntos casos específicos para control judicial .....	121
3.5.4.3.	Establecer un sistema de recursos administrativos eficiente con control judicial a prevención .....	122
3.5.4.4.	Fortalecer la capacidad de las autoridades administrativas.....	123
3.6.	La importancia de la creación del juez agrario y sus diferencias con los jueces de otras jurisdicciones. Razones para su creación .....	123
3.7.	La importancia del juez agrario para respetar y garantizar el derecho fundamental al acceso progresivo a la tierra. ....	125
3.8.	¿Por qué esta propuesta mejoraría el respeto y garantía del derecho social fundamental al acceso democrático a la propiedad de la tierra? ¿Y en qué experiencia se fundamenta? .....	127
3.8.1.	El modelo mexicano .....	128
3.8.2.	El proceso de restitución de tierras. ....	129
3.8.3.	Elementos concretos de la propuesta de sistema de jurisdicción agraria que impactaran en el derecho al acceso a la tierra. ....	131
<b>CONCLUSIONES .....</b>		<b>134</b>

**REFERENCIAS ..... 135**

**El derecho fundamental al acceso progresivo a la tierra rural y la jurisdicción agraria: desafíos de los nuevos cambios constitucionales y legales en perspectiva administrativa**

**Escrito por:** Rubén Darío Revelo Jiménez

**Dirigido por:** Juan Francisco Soto

**Resumen.** El pleno respeto y garantía del derecho fundamental al acceso progresivo a la tierra rural es un desafío para la democracia constitucional colombiana, por cuanto los campesinos, como sujetos de especial protección constitucional, no han tenido acceso integral a este derecho, pese a su consagración formal en la constitución. Prueba de ello es la exacerbada concentración e informalidad en la tenencia y propiedad de la tierra rural; problemas históricos que no han sido resueltos por el aparato estatal.

La investigación busca establecer, por un lado, la naturaleza jurídica del derecho fundamental al acceso progresivo a la tierra y, por otro, determinar los mecanismos más idóneos para su materialización en Colombia, y proponer el procedimiento y diseño institucional más acorde para que un mecanismo de jurisdicción agraria sea eficiente articulando sus competencias con los diversos procedimientos especiales agrarios, es decir, armonizando el aparato administrativo y judicial.

En breve, el presente trabajo aborda la construcción dogmática del derecho social fundamental al acceso progresivo a la tierra, como un pilar básico del respeto y garantía de este derecho, proponer una definición propia en esta materia y establecer cuál es el modelo procesal de jurisdicción agraria que más conviene al país, considerando las instancias y competencias que permitan acceder con mayor facilidad a la justicia en conflictos agrarios, en perspectiva y apoyo de los sistemas de jurisdicción administrativa.

La jurisdicción agraria, en ese sentido, es un mecanismo judicial que debe ser desarrollado de manera imperativa, pues su inexistencia ha impedido la resolución efectiva de conflictos agrarios y potencializado las violencias en la Colombia rural.

Se propone, entonces, la creación de un sistema de jurisdicción agraria el cual resulta esencial para resolver conflictos relacionados con la propiedad y uso de tierras rurales en Colombia. Esta propuesta debe articular los procedimientos agrarios con el control judicial, sin necesidad de que este último sea obligatorio en todos los asuntos. Se plantea un mecanismo de revisión de las decisiones administrativas por demanda o en casos de mayor envergadura, donde la jurisdicción agraria tenga conocimiento de los procedimientos fallados por la autoridad de tierras a prevención y pueda intervenir solo en casos de controversias o conflictos de especial importancia.

**The Fundamental Right to Progressive Access to Rural Land and Agrarian  
Jurisdiction: Challenges of New Constitutional and Legal Changes in Administrative  
Perspective**

**Written by:** Rubén Darío Revelo Jiménez

**Directed by:** Juan Francisco Soto

**Abstract.** Full respect and guarantee of the fundamental right to progressive access to rural land is a challenge for Colombian constitutional democracy, since peasants, as subjects of special constitutional protection, have not had comprehensive access to this right, despite its formal consecration in the constitution. Proof of this is the exacerbated concentration and informality in the possession and ownership of rural land; historical problems that have not been resolved by the state apparatus.

The research seeks to establish, on the one hand, the legal nature of the fundamental right to progressive access to land and, on the other, determine the most suitable mechanisms for its materialization in Colombia, and propose the most appropriate procedure and institutional design so that a mechanism of agrarian jurisdiction is efficient by articulating its powers with the various special agrarian procedures, that is, harmonizing the administrative and judicial apparatus.

Briefly, this work addresses the dogmatic construction of the fundamental social right to progressive access to land, as a basic pillar of respect and guarantee of this right and proposes its own definition regarding this right and establishes the procedural model of agrarian jurisdiction that best suits the country, considering the instances and powers that allow easier access to justice in agrarian conflicts, in perspective and support of administrative jurisdiction systems.

Agrarian jurisdiction, in this sense, is a judicial mechanism that must be developed imperatively, since its nonexistence has prevented the effective resolution of agrarian conflicts and potentiated violence in rural Colombia.

The creation of an agrarian jurisdiction system is proposed, then, which is essential to resolve conflicts related to the ownership and use of rural lands in Colombia. This system must articulate agrarian procedures with judicial control, without the need for the latter to be mandatory in all matters. A system of reviewing administrative decisions is proposed by demand or in larger cases, where the agrarian jurisdiction is aware of the procedures failed by the preventive land authority and can intervene only in cases of controversy or conflicts of special importance.

## INTRODUCCIÓN

### a. Contexto

La concentración<sup>1</sup> e informalidad<sup>2</sup> sobre la tenencia y propiedad de la tierra rural en Colombia han sido problemas históricos que tienen múltiples causas desde el punto de vista económico, social, político y jurídico. Frente a ellas, el derecho constitucional, administrativo, civil y agrario han pretendido encontrar una solución efectiva, a través de políticas públicas, instituciones e instrumentos procesales. Empero, pese a múltiples reformas constitucionales y legales desde el siglo anterior, subsiste una creciente desigualdad y precariedad en las relaciones de dominio de la propiedad rural que impiden la realización de los principios y derechos constitucionales de función social y acceso progresivo a la propiedad rural. Es más, pese a su importancia, el constitucionalismo colombiano no reconocía en el texto de la carta al campesinado y solo hasta el año 2023 esa falencia fue corregida a través del Acto Legislativo 01 de 2023.

El problema alrededor de la tenencia y propiedad de la tierra fue agravado por el conflicto armado interno que, de facto, generó las condiciones propicias para una contrarreforma agraria que implicó el despojo y/o abandono forzado masivo de la tierra en el país. Lo anterior se constata con las 8.775.690 de víctimas del desplazamiento forzado que hoy figuran en el registro de víctimas<sup>3</sup>. De hecho, aún persiste el estado de cosas inconstitucional en esta

---

<sup>1</sup>“La alta concentración de la propiedad rural ha sido una constante en la historia de Colombia. Tras tres reformas agrarias fallidas en el siglo XX, décadas de conflicto armado y políticas públicas que han favorecido a los grandes propietarios, los índices de concentración de la tierra mantienen una tendencia creciente y hoy alcanzan un valor de Gini de 0,86, uno de los más altos del mundo”. Ibáñez, A. & Muñoz, C. (2011, agosto). La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué pasó entre 2000 y 2010? *Notas de Política* (9). Recuperado de: <https://egob.uniandes.edu.co/images/np9.pdf>

<sup>2</sup> Según la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, “El país cuenta con un 54,31 % de informalidad en la tenencia de la tierra. De los 1122 municipios sobre los cuales se calculó el índice, 288 presentan entre el 75 y el 100 % de informalidad, 429 municipios entre el 50 y el 75 % de informalidad, 334 entre el 25 y el 50 % y solo 68 entre el 0 y el 25 %. Cfr. UPR. (2014). *Índice de informalidad*, p. 10. Recuperado de: <https://www.upra.gov.co/documents/10184/13821/%C3%8DNDICE+DE+INFORMALIDAD/6fafd775-1265-4941-b1ec-20af44d38049>

<sup>3</sup> Al respecto ver cifras de la Unidad de Víctimas. Víctimas del Conflicto Armado [en línea]. Recuperado de: <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Cifras#!/infografiam>

materia declarado en 2004, que se mantiene en observación, seguimiento y reestructuración por parte de la Corte Constitucional a través de la sentencia T 025 de 2004.

Pese a la magnitud del problema de la tenencia y la propiedad de la tierra en Colombia, **las políticas públicas, las instituciones y los instrumentos procesales** para enfrentarlo han sido históricamente insuficientes pues, siempre han diseñado y pensado mecanismos ordinarios que a la postre han resultado inanes, máxime cuando el conflicto armado, agravó la situación. Además, se ha dado una fuerte prevalencia al régimen sustancial del derecho agrario descuidando la parte adjetiva o procesal, lo cual marca una historia de dificultades en su aplicación.

Al respecto, es relevante señalar que pese a múltiples reformas al derecho agrario en el país Ley 200 de 1936, Ley 135 de 1961, Ley 160 de 1994 y Decreto Ley 902 de 2017 las medidas legislativas se enfocaron en las disposiciones sustantivas **descuidando gravemente los mecanismos procesales de acceso a la administración de justicia**. De hecho, frente a la inexistencia de una jurisdicción o especialidad agraria, lo que sucedió, a la postre, es una dispersión de asuntos entre la jurisdicción ordinaria y la contenciosa.

Pues bien, el presente trabajo se enfoca en develar como la falta de garantías procesales, desde el punto de vista administrativo y judicial, han sido un obstáculo relevante a efectos de lograr la efectividad de las políticas públicas de democratización de la tierra, pues resulta claro que ante la ausencia de procedimientos administrativos robustos y procesos judiciales idóneos y eficaces, la democratización y acceso a la tierra se vuelven inanes e ilusorias. Por esta razón, se propone un modelo de articulación y mecanismos de armonización entre la administración y la judicatura con el propósito de lograr la fluidez en los instrumentos procesales.

De hecho, los procedimientos administrativos agrarios no tienen un buen nivel de articulación con los procesos jurisdiccionales (agrarios y civiles), lo que produce inseguridad jurídica y dilaciones en la resolución de conflictos sobre la tierra. Muchos de estas causas terminan de

manera arbitraria en la jurisdicción civil o en la contencioso-administrativa, sin criterios claros de competencia. Un ejemplo de esta problemática se evidencia en las sentencias C-488 de 2014 y SU-288 de 2022, donde la Corte Constitucional resaltó la necesidad de una mayor coherencia entre las vías administrativa y judicial para garantizar el acceso efectivo a la propiedad rural. Aunado a lo anterior, subsisten diferentes razones para que el problema de la concentración, informalidad e indefinición de los problemas agrarios permanezcan constantes e inalterados, a saber:

1) La jurisdicción agraria creada en 1936 fue tímidamente implementada, posteriormente robustecida e institucionalizada en 1989 y finalmente derogada por el Código General del Proceso<sup>4</sup>. Hoy, pese a que fue reconocida en la Constitución mediante el Acto Legislativo 03 de 2023, su desarrollo legal está en construcción.

2) La jurisdicción ordinaria civil y contencioso administrativo no han podido canalizar y entender la especificidad propia de los conflictos agrarios; ejemplo de ello es como muchos jueces civiles de jurisdicción ordinaria acudieron masivamente a la prescripción adquisitiva de dominio de predios baldíos de la Nación pese a la expresa prohibición constitucional ( ver sentencia (SU 288 de 2022) y como en la jurisdicción contenciosa una acción de revisión agraria podría tardar entre 8 a 15 años<sup>5</sup>

3) Si bien la especialidad de restitución de tierras ha tramitado un número importante de conflictos, desde su creación en 2012, su carácter transicional y restricción por competencia material no le permiten generar un impacto en la matriz jurídica de la tenencia de la tierra en el país;

---

<sup>4</sup> Bejarano Guzmán, R. (2017). *Procesos declarativos, arbitrales y ejecutivos*. Temis: Bogotá, p. 4.

<sup>5</sup> Ver: El recurso de revisión en los procesos agrarios. Recuperado de: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis-juris-prudencial/administrativo-y-contratacion/el-recurso-de-revision-en-los>

4) Tras el proceso de paz con la guerrilla de las Farc y la negociación del punto uno de la Habana -referente a la reforma rural integral- se profirió el Decreto Ley 902 de 2017<sup>6</sup>, que reformó la Ley 160 de 1994; empero, esta norma agraria ha sido un mecanismo ordinario engorroso y con excesos procedimentales para lograr ese cometido; además, en su aplicación e implementación hay falta de voluntad política, abundan rigorismos técnicos, altos costos y exigua capacidad institucional en territorio por las autoridades de tierras, la cual contrasta con el elevado número de conflictos y demandas que se presentan y que no tienen una resolución clara, pronta y efectiva.<sup>7</sup>

No obstante, hoy, y de cara a enfrentar todos estos problemas, la Constitución Política de Colombia fue reformada, por un lado, para incluir y consagrar al campesino como sujeto de especial protección constitucional (Acto legislativo 01 de 2023) y, por otro, para consolidar una jurisdicción agraria (Acto legislativo 03 de 2023). Los desarrollos legales y reglamentarios plantean retos importantes.

Los anteriores son pasos muy relevantes y en el sentido correcto pues dichas reformas constitucionales reconocen y reivindican, en primer lugar, la importancia del sujeto campesino en la democracia colombiana, por ser las principales víctimas de la violencia del conflicto armado interno que se desarrolló principalmente en zonas rurales. Su sola consagración constitucional salda una deuda histórica del país. Y, en segundo lugar, logra llenar un vacío respecto a la administración de justicia en el ámbito rural, la cual consolida la jurisdicción agraria después de un largo trasegar y simboliza un enorme avance de la construcción del Estado constitucional de derecho y el principio de legalidad para que los

---

<sup>6</sup> Norma declarada constitucional mediante Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-073 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

<sup>7</sup> Al respecto ver: Informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia 2017, p. 44, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz Universidad de Notre Dame, noviembre 2017. Recuperado de: [https://kroc.nd.edu/assets/257593/informe\\_kroc.pdf?utm\\_source=chatgpt.com](https://kroc.nd.edu/assets/257593/informe_kroc.pdf?utm_source=chatgpt.com). En el mismo sentido ver: Informe de la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario CGR - CDSA No. 00976, agosto de 2023, p. 52

conflictos agrarios y rurales, nunca más sean definidos por actores violentos. Así, la jurisdicción agraria, parafraseando a Ferrajoli, se convierte en la ley procesal del más débil<sup>8</sup>.

Estos dos hechos jurídico- políticos son de la mayor trascendencia para: *i*) el reconocimiento constitucional de los campesinos, *ii*) la superación del conflicto armado interno, *iii*) lograr una transición efectiva hacia la paz y *iv*) conseguir un régimen constitucional más democrático e incluyente, pues marca un hito para que la agenda pública vuelque su mirada hacia la Colombia rural.

### **b. Justificación y planteamiento del problema de investigación**

Los procedimientos administrativos y los procesos judiciales agrarios han sido mecanismos inanes para respetar y garantizar el derecho al acceso a la propiedad de la tierra, pues ellos han sido insuficientes e ineficaces para dirimir los conflictos rurales frente a los fenómenos de concentración e informalidad, los cuales fueron agravados por el conflicto armado interno y del crecimiento de las disputas que se originan en el campo.

Lo anterior, en el fondo, ha repercutido en: *i*) una garantía devaluada del derecho social fundamental al acceso progresivo a la tierra, *ii*) que subsista un déficit de protección procesal frente a las posiciones jurídicas en relación con la tierra (esto es, nexos de propiedad, posesión, ocupación y derechos territoriales) y *iii*) la proliferación de conflictos agrarios no resueltos lo que, a la postre, causó la exclusión de facto del campesino como sujeto económico, político y social.

Por lo tanto, la garantía del derecho social fundamental al acceso progresivo a la tierra, el reconocimiento del campesino como sujeto de especial protección constitucional y la construcción de diseños institucionales, procesales o garantías<sup>9</sup> tienen mucho que ver en la

---

<sup>8</sup> Ferrajoli, L. (2008). "La democracia constitucional". Ensayos escogidos, M. Carbonell (ed.). *Democracia y garantismo*. Madrid, p. 36.

<sup>9</sup> "La noción de garantía se refiere, justamente, a aquellos métodos, mecanismos o dispositivos que sirven para asegurar la efectividad de un derecho." Courtis, C. (2007). "Los derechos sociales en perspectiva: la cara

resolución de la problemática de la concentración e informalidad de la tierra, ya que el principal canal para materializar las políticas públicas de formalización de la propiedad y resolver los diversos conflictos sobre la tierra se concretan en los procedimientos administrativos y judiciales agrarios.

De hecho, tradicionalmente se ha argumentado que el problema del acceso a la tierra en Colombia obedece a factores estructurales históricos, económicos y de poder territorial, Alejandro Reyes, por ejemplo, señala que “ *la reforma agraria fue eficazmente frenada en la práctica por las élites feudales, y las organizaciones estatales creadas para impulsar los derechos campesinos a la tierra fueron debilitadas y conectadas durante varios años por clientelas políticas y redes criminales como las guerrillas y los paramilitares* ”.<sup>10</sup>

Empero, el presente trabajo aporta que la falta al acceso a la tierra también se ha truncado y debe a la ineficacia de los mecanismos procesales —tanto administrativos como judiciales— que han sido construidos de manera errada. Desde la lógica procesal, el Estado se ha equivocado en edificar caminos, vías diáfanos y eficaces que permitan a los sujetos beneficiarios reivindicar sus derechos sobre la tierra.

Por ejemplo, desde los procedimientos administrativos como el de la clarificación de la propiedad, la recuperación de baldíos indebidamente ocupados, la adjudicación o la extinción de dominio y la compra de predios han demostrado ser de difícil acceso, divididos en la lógica (sector central y descentralizado), tardíos y, en muchos casos, inútiles de cara a las difíciles disputas agrarias en todo el país. Para constatar esta premisa, basta con observar diferentes sentencias de la Corte Constitucional que verifican la mala adjudicación y errónea administración de baldíos (T-488 de 2014, SU 288 de 2023) o la imposibilidad de que los procedimientos de recuperación de bienes públicos lleguen a buenos resultados (SU-235 de 2016)., etc.

---

jurídica de la política social”, En: Carbonell, M. (ed.). *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos*, Madrid: Trotta-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 33.

<sup>10</sup> Reyes Posada, A. (2017). *La reforma rural para la paz*. Bogotá: Debate, p. 28.

De esta manera, los procedimientos agrarios (administrativos y judiciales) contrario edificar mecanismos asequibles y decisivos, se han transformado en obstáculos procedimentales que entronizan la incertidumbre legal sobre el dominio de la tierra. La abundante normativa, la ausencia de articulación interinstitucional y la debilidad técnica de la administración agraria frenan sus loables propósitos.

En el ámbito judicial, los instrumentos procesales en materia agraria han sido prácticamente inexistentes, pues los conflictos se encuentran dispersos en lo civil y lo contencioso administrativo enfrentado en esas jurisdicciones limitaciones estructurales. Entre las que se destacan la ausencia de especialización judicial en asuntos agrarios, la ausencia de criterios jurisprudenciales unificados y los tiempos dilatados de solución. Así, el proceso judicial agrario, que en teoría debería ser una herramienta enmendadora y correctiva de cara a las falencias administrativas, termina siendo un instrumento disperso, engorroso y difícil de llevar a buen puerto.

*Ergo*, el presente problema de investigación se concentra en demostrar cómo la falta de efectividad de los procedimientos administrativos y judiciales agrarios, no ofrecen un remedio efectivo a solucionar el problema del acceso a la tierra, pues ellos se han constituido en un obstáculo adicional para el acceso material y formal a este recurso. La ausencia de procesos rápidos, técnicos y con enfoque territorial, dificulta las graves desigualdades en el campo y deja inermes a los campesinos, como sujetos débiles de la relación agraria.

Por lo tanto, para lograr el cometido de acceso democrático a la propiedad de la tierra, es menester no solo desarrollar una teoría dogmática de este derecho sino también establecer mecanismos idóneos de acceso a los procedimientos administrativos y judiciales que impactaran de manera positiva en la lucha histórica por la demanda social por el acceso a la tierra y el desarrollo rural. De hecho, es posible afirmar que, sin la solución del problema del acceso equitativo de la tierra no se puede consolidar el Estado social y democrático de derecho en lo rural.

### c. Problema de investigación

En atención a: i) el grave contexto de desigualdad del país en la tenencia de la tierra -en el cual el índice Gini de concentración asciende en promedio a nivel nacional al 0,87<sup>11</sup>, ii) los diferentes intentos fallidos por buscar una tutela jurisdiccional efectiva del tema agrario y iii) en razón a que no existe una estructura de procedimientos administrativos y judiciales que brinde una solución integral al problema del acceso a la tierras en el país se plantea el siguiente cuestionamiento y para este trabajo.

De cara a respetar y garantizar el derecho social fundamental al acceso a la tierra **¿cuál es el modelo de procedimientos administrativos y jurisdicción agraria que más conviene al país** para que los usuarios del sistema puedan acceder con mayor facilidad al goce efectivo del derecho social fundamental al acceso progresivo a la tierra?

### d. Hipótesis

El derecho al acceso progresivo a la tierra es un derecho social fundamental consagrado en el artículo 64 de la Constitución Política, que por su importancia constitucional *ius*fundamental debe gozar de mecanismos procesales efectivos para su materialización

El derecho en cuestión tiene un déficit de garantías y/o recursos judiciales efectivos desde la perspectiva del derecho agrario, que debe ser mejorado y superado a través de mecanismos eficientes y, específicamente, desde la reingeniería de la institucionalidad administrativa y la jurisdicción agraria con el fin de materializar los mandatos constitucionales de acceso democrático y fin social de la propiedad rural de la tierra para que, en realidad, el sujeto

---

<sup>11</sup> IGAC. (2023). *Fragmentación y distribución de la propiedad rural en Colombia. Dirección de Investigación y Prospectiva*, primera edición. Bogotá, pp. 119-120. Recuperado de: [https://www.igac.gov.co/sites/default/files/2024-04/FDPRC\\_Territorios\\_Dig.pdf](https://www.igac.gov.co/sites/default/files/2024-04/FDPRC_Territorios_Dig.pdf)

campesino goce de una alta protección constitucional. Pues es insostenible que “*El 1% de la población en Colombia es dueña del 81% del territorio*”<sup>12</sup>

Es por ello que el papel de la administración (institucionalidad y procedimientos agrarios) y las vías procesales (procesos agrarios) son fundamentales para solucionar el déficit de respeto y garantía al derecho al acceso a la tierra, por cuanto al brindar eficiencia en los trámites administrativos (adjudicación, formalización, extinción, compra) y su interrelación con el proceso judicial, inexorablemente va a repercutir en seguridad jurídica y la consolidación del acceso la propiedad.

Al respecto, para alcanzar este propósito es relevante articular de manera enfática la vía administrativa con la vía judicial. Lo anterior, porque las dos etapas son cruciales y complementarias en el acceso al derecho. Empero la vía administrativa es donde nace la reclamación de la posición del individuo y resulta determinante para brindar seguridad en correspondencia con sus contornos físicos (identificación predial) y su relación jurídica (propiedad, posesión, ocupación o tenencia). Es por ello, que el momento administrativo resulta fundamental para la génesis del derecho, pues es ahí se forja su naturaleza jurídica.

En tal sentido, se propone un modelo de **sistema de jurisdicción agraria** que integre los procedimientos administrativos con los procesos judiciales con el propósito de lograr criterios de maximización que logren la concreción real de este derecho social fundamental (capítulo 3).

#### **e. Objetivos generales y específicos**

- a. El objetivo de esta investigación se centra en establecer cuál es el mejor modelo o sistema para que la jurisdicción agraria sea eficiente y no replique los problemas que ya se identificaron en otras jurisdicciones o especialidades en años anteriores, de cara a

---

<sup>12</sup> Pardo, D. (2022). Alejandro Reyes: "En Colombia no hay un problema de tierras, hay 100 problemas de tierras" [entrevista]. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-63140225>

solucionar los conflictos agrarios en el país y garantizar el derecho de acceso a la tierra (capítulo 3).

- b. Trazar brevemente la evolución constitucional y legal del derecho agrario en Colombia, destacando las razones de su ineficacia a lo largo del tiempo explicadas desde una lógica procesal, en las principales normas agrarias. Se busca examinar cómo, pese a diversas reformas y avances normativos la falta de procedimientos administrativos y judiciales han limitado el acceso progresivo a la propiedad de la tierra (capítulo 1).
- c. Desarrollar dogmáticamente, a partir de su consagración constitucional y de la jurisprudencia, el derecho social al acceso progresivo a la tierra y entender cuáles son sus principales instrumentos de desarrollo para su respeto y garantía, probando claramente con casos concretos desde la jurisprudencia constitucional porque el derecho agrario es ineficaz (capítulo 2).
- d. Determinar la importancia y necesidad jurídico-política de la jurisdicción agraria y la relevancia de articular la etapa administrativa con la judicial con una propuesta concreta de mejoramiento (capítulo 3)

#### **f. Metodología**

La siguiente metodología pretende explicitar *“las técnicas, procedimientos o herramientas que se van a emplear para el análisis del objeto de estudio y, en ese sentido, cómo se derivaran los resultados o las conclusiones que se presentan en el texto”*<sup>13</sup>

Para alcanzar los objetivos propuestos se acudirá, por un lado, a una revisión sistemática de fuentes secundarias e investigaciones o trabajos anteriores en la materia que constaten el problema de la tierra en Colombia y reafirman la necesidad de generar cambios o reformas

---

<sup>13</sup> Fernández Flecha, M., Urteaga Crovetto, P. & Verona Badajoz, A. (2015). *Guía de investigación en derecho*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, p. 38.

en los mecanismos o herramientas que históricamente se han usado para formalizar las relaciones con la tierra de los campesinos, primordialmente desde el ámbito procesal.

En ese orden de ideas, en primer lugar, al analizar la evolución de las principales normas del derecho del derecho constitucional, agrario y administrativo en materia de acceso a la propiedad rural, se pretende cumplir con una función sistematizadora<sup>14</sup> del ordenamiento jurídico que dé cuenta y explique la génesis de las instituciones jurídicas y su contexto histórico pero demostrando los déficits procesales han dificultado el acceso al derecho a la propiedad de la tierra.

Seguidamente, al abordar las instituciones legales para el acceso de los derechos de propiedad rural, la investigación pretende criticar su idoneidad y eficacia a la luz de los conceptos de recurso judicial efectivo, sistema de jurisdicción administrativa y garantía para lo cual se acudirá a fuentes institucionales y trabajos académicos sobre la materia. En este acápite se pretende utilizar un enfoque de investigación de *lege lata*<sup>15</sup>, es decir, proponer nuevas y alternativas y formas de interpretación de los procedimientos administrativos y los procesos judiciales actuales para mejorar su impacto.

Ahora bien, para abordar la construcción de un nuevo modelo de jurisdicción agraria, se utilizará un enfoque de investigación de *lege lerenda*<sup>16</sup>, es decir, proponer una nueva

---

<sup>14</sup> Como lo afirma Courtis “*La utilidad de la tarea de sistematización consiste en hacer comprensible un conjunto normativo, a partir de una labor de síntesis de sus características fundamentales, la explicación de su sentido y de los principios que lo gobiernan, y del análisis de las relaciones entre sus partes componentes y entre el conjunto examinado y otros conjuntos normativos relevantes*” Courtis, C. (2006). “Observar la ley”. *Ensayos sobre metodología de la investigación jurídica*. Madrid: Trotta, p. 118.

<sup>15</sup> “La investigación destinada a ofrecer soluciones del *lege lata* tiene como punto de partida la identificación de un problema de interpretación de una o varias normas del ordenamiento jurídico vigente. Identificado el problema interpretativo, este tipo de investigación se dirige a esclarecer el problema en la naturaleza de ese problema, discutir alternativas interpretativas que ofrecer la que -a juicio de quien realiza el trabajo de investigación - constituye la mejor solución posible”. Courtis, C. (2006). “Observar la ley”. Ob. cit., p. 122.

<sup>16</sup> “La motivación de este tipo de investigación es la insatisfacción del jurista con una regulación vigente en el derecho positivo guion o con la ausencia de regulación de un determinado caso la investigación de *lege lerenda* se dirige a criticar la solución normativa vigente ya propugnar su reemplazo, enmienda o complementación por otra norma aún no vigente propuesta por el investigador”. Courtis, C. (2006). “Observar la ley”. Ob. cit., p. 125.

alternativa para formalizar la propiedad rural a través de un sistema agrario que podría generar márgenes de eficacia mayores en el respeto y garantía del referido derecho.

Finalmente, en relación con los criterios de compilación y examen de las fuentes se acude a normas, doctrina y jurisprudencia relevante teniendo en cuenta un análisis cualitativo, histórico y sistemático. Empero, es relevante señalar que la escogencia y uso de las fuentes normativas, jurisprudenciales y doctrinales se hace en términos de constatar las deficiencias procesales del derecho agrario en Colombia y su incidencia en el derecho al acceso a la propiedad de la tierra.

En el ámbito jurisprudencial se da prioridad a casos que hayan abordado problemas estructurales y sentencias de unificación pues ellas pretenden armonizar y aglutinar las subreglas de solución a ellos y retratan claramente las dificultades procesales objeto de la tesis. Por ello, se escogió las sentencias T 448 de 2014, SU 235 de 2016, SU 288 de 2022, SU 235 de 2016, SU 288 de 2022, SU 213 de 2021. Empero, no se analizan sentencias con enfoque étnico y las que se han pronunciado sobre medidas o políticas públicas en torno al acceso a la tierra, pues ello desborda las pretensiones de este trabajo.

Las fuentes secundarias utilizadas incluyen investigaciones académicas, informes institucionales, estudios sectoriales y literatura especializada nacional e internacional sobre derechos fundamentales, derecho agrario, acceso a la tierra, informalidad y concentración de la propiedad, siempre en clave de constatar hipótesis relevantes para la investigación.

La escogencia de las fuentes obedeció a su importancia temática, actualidad y rigurosidad conceptual, privilegiando aquellas que ofrecen análisis críticos, contextualizados sobre el diseño normativo y procesal del sistema agrario colombiano. Esta convergencia de fuentes doctrinales, normativas, jurisprudenciales e informes técnicos me permitió hacer un diagnóstico y sustentar con seguridad las propuestas planteadas en el trabajo.

En ese orden de ideas, a la luz de los objetivos propuestos se propone para el desarrollo del trabajo de investigación los siguientes capítulos.

**Capítulo 1:** Evolución constitucional y legal del derecho agrario en Colombia: ineficacia en los procedimientos agrarios y procesos judiciales.

En el primer capítulo se pretende demostrar que, pese a los avances constitucionales y legales en materia agraria, los procedimientos administrativos y judiciales en Colombia han sido ineficaces para garantizar el acceso democrático a la tierra. Particularmente se analizará cómo el diseño procesal de las principales normas agrarias (Ley 200 de 1936, Ley 135 de 1961, Ley 160 de 1994 y Decreto Ley 902 de 2017) ha sido insuficiente para enfrentar fenómenos estructurales como la concentración de la propiedad y la informalidad en su tenencia. El énfasis estará en evidenciar que la debilidad de los procedimientos, la dispersión de competencias y la ausencia de una jurisdicción agraria especializada han limitado la materialización efectiva de los derechos sobre la tierra.

Este déficit de garantías procesales agrarias conllevó a que los sujetos vulnerados acudieran a la jurisdicción constitucional, foro en el cual, ante la ausencia de protección del derecho ordinario agrario se gestaron, los más importantes avances dogmáticos en relación con el derecho social al acceso a la tierra el cual será objeto del siguiente capítulo.

**Capítulo 2.** La construcción dogmática del derecho fundamental al acceso progresivo a la tierra como eje fundamental del derecho agrario y la jurisprudencia constitucional.

Por su parte, este capítulo pretende analizar la importancia de la creación del derecho social fundamental a la tierra, tanto en sede constitucional como jurisprudencial, para establecer que ante el déficit de garantías jurisdiccionales agrarias se ha ido forjando y consolidando una posición iusfundamental en relación con la tierra apalancada por la jurisdicción constitucional.

En ese contexto, los avances dogmáticos jurisprudenciales de la Corte Constitucional en materia de acceso a la tierra han sido relevantes para construir el derecho iusfundamental del derecho al acceso a la tierra como eje estructurante del derecho agrario. Empero, dichos desarrollos han puesto en evidencia, también, importantes falencias procesales que limitan su efectividad material del derecho agrario.

Precisamente por ello, se hace necesario plantear la propuesta del capítulo 3 referente a un sistema de jurisdicción agraria que articule los procedimientos administrativos agrarios y los procesos judiciales, de modo que las garantías reconocidas en el plano constitucional encuentren mecanismos idóneos y eficaces para su realización práctica.

### **Capítulo 3: Jurisdicción agraria en Colombia.**

Por lo tanto, el capítulo 3, plantea la necesidad de consolidar un sistema de jurisdicción agraria que articule eficazmente los procedimientos administrativos y judiciales, corrija los déficits estructurales del modelo actual y permita materializar de forma efectiva las garantías reconocidas en el plano constitucional.

Finalmente, se abordarán las conclusiones del trabajo.

## CAPITULO I

### 1. Evolución constitucional y legal del derecho agrario en Colombia: ineficacia en los procedimientos agrarios y procesos judiciales

#### 1.1. Introducción

La definición de derecho agrario no es pacífica, por cuanto la doctrina especializada ha dado cuenta que su acepción depende de su objeto, finalidades y contexto.

Por ejemplo, autores como Ricardo Zeledón Zeledón, ante la dispersión de nociones, han defendido algunos elementos para la construcción de una teoría pura del derecho agrario contemporáneo. Para él, el derecho agrario no es un derecho de la tierra ni de la propiedad, sino que gira en torno a la empresa agraria como eje central. Es una disciplina autónoma, cuya génesis se afina en la resolución de los problemas del agro, y responde a factores y transformaciones económicos, jurídicos y constitucionales del mundo moderno.<sup>17</sup>

Desde una perspectiva similar. Ivo Alvarenga señala que "*Derecho Agrario es el conjunto de normas que regulan el ejercicio de las actividades agrarias, así como las actividades que les son directamente complementarias, con miras a obtener en el campo la más racional producción y el más alto grado posible de justicia social*".<sup>18</sup>

Por otro lado, otros autores han definido esta rama del derecho como el "*conjunto de principios, preceptos e instituciones que regulan las diversas formas de tenencia de la tierra y los sistemas de explotación agrícola, con el propósito teleológico de realizar la justicia social, el bien común y la seguridad jurídica*".<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Zeledón Zeledón, R. *Elementos para una teoría pura del derecho agrario contemporáneo*. Recuperado de: <https://www.acaderc.org.ar/wp-content/blogs.dir/55/files/sites/55/2020/08/teoriapuradsagrario.pdf>

<sup>18</sup> Alvarenga, I. *El concepto de derecho agrario*. Recuperado de: <https://www.upg.mx/wp-content/uploads/2015/10/LIBRO-37-Concepto-de-Derecho-Agrario.pdf>

<sup>19</sup> Lemus García, R. (1978). *Derecho agrario mexicano*, 2ª ed., México: LIMSA, p. 25.

En efecto, en la actualidad existe un debate sobre cuál es el objeto de regulación del derecho agrario, esto es, si solo involucra las relaciones con la tierra o también otros hechos y actividades complementarias al agro.

Al respecto es importante señalar que inicialmente esta rama del derecho se centraba en la propiedad y uso de la tierra. Empero, con el tiempo, y los desarrollos económicos, su ámbito se ha ampliado a aspectos como actividades relacionadas con la producción agrícola y el desarrollo rural.

Al respecto, Budzinowski señala:

*Como se puede ver, la expansión del Derecho agrario expresa la transición de las raíces agrarias de este campo de la legislación (cuando el objeto principal de la regulación era la tierra agrícola), a través de la comercialización hacia la agrarización de las cuestiones ambientales en la agricultura, la alimentación y las zonas rurales. La comercialización de este sector de la economía llevó a exponer las funciones no productivas de la agricultura (ecológica, sanitaria, territorial, etc.), también resultó en un alejamiento del enfoque del desarrollo de este sector de la economía en forma aislada, para vincularlo con el desarrollo de otros sectores de la economía, así como con el desarrollo de las zonas rurales.*

***Esto no significa que las cuestiones relativas a la tierra, tradicionales en el Derecho agrario, hayan perdido su importancia. Sigue siendo una cuestión muy importante de interés para el legislador agrícola. Su percepción se ha enriquecido: no sólo a través del prisma del “derecho a la tierra”, sino también teniendo en cuenta el “derecho de la tierra”. Resulta que la propia regulación del “derecho a la tierra” provoca discusiones.***<sup>20</sup>

Empero, a pesar de la existencia este debate y de la innegable apertura del derecho agrario a otras actividades y objetos de regulación, es importante acotar que el presente trabajo se centra en las regulaciones que hace el derecho agrario en relación con el acceso a la tierra.

---

<sup>20</sup> Budzinowski, R. (2019). “Expansión del derecho agrario”. *Revista Iberoamericana de Derecho Agrario*, (10), agosto. Recuperado de: [https://latam.lejister.com/articulos.php?Hash=ee1e25f987fdc31a9f2865e2f726fef7&hash\\_t=8925](https://latam.lejister.com/articulos.php?Hash=ee1e25f987fdc31a9f2865e2f726fef7&hash_t=8925)

Empero, ello no es óbice para señalar que a mi juicio, el derecho agrario constituye una rama del ordenamiento jurídico que contiene un conjunto de normas y principios de orden público que regulan, por un lado, el uso, acceso, aprovechamiento y distribución de las relaciones de propiedad, posesión, ocupación y tenencia de la tierra para lograr la teleología constitucional de su función social, y, por otro, todo lo relacionado a la explotación, producción, relaciones contractuales y actividades agrícolas como fuentes generadoras de riqueza.

A la luz de esta definición propia, el presente estudio centra su análisis en el ámbito del acceso democrático a la propiedad de la tierra desde una perspectiva de derecho procesal, pues la tesis principal de la investigación se circunscribe a demostrar que los diseños de los procedimientos administrativos y judiciales que históricamente ha tenido el derecho agrario de Colombia han sido insuficientes, inanes, e, incluso, potencializadores de los fenómenos de concentración, informalidad y tutela devaluada del derecho al acceso a la propiedad de la tierra.

Desde una lógica semejante, Peña ha acreditado que entre 1991 y 2010, la estructura normativa e institucional sobre la propiedad agraria en Colombia no fue benevolente con una distribución equitativa de la tierra, sino que, *contrario sensu*, favoreció su concentración. Su aporte académico, se separa de la que de las posturas que imputan el problema de la concentración de la propiedad a una aplicación inadecuada, pues aduce que pese al enfoque garantista de la Constitución de 1991, en cuanto al acceso democrático a la propiedad, el ordenamiento jurídico mantuvo una concepción liberal clásica del Código Civil. Según la autora, aunque las normas por sí solas no dilucidan completamente el fenómeno de la concentración de la tierra ni el despojo pueden proporcionar pistas sobre sus causas originarias<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Peña Huertas, R., Parada Hernández, M. y Zuleta Ríos, S. (2014). “La regulación agraria en Colombia o el eterno déjà vu hacia la concentración y el despojo: un análisis de las normas jurídicas colombianas sobre el agro (1991-2010)”. *Estudios Socio-Jurídicos*, 16(1), pp. 123-166. doi: dx.doi.org/10.12804/esj16.1.2014.03

Ahora bien, el derecho agrario ha tenido en Colombia un importante desarrollo constitucional y legal cuya filosofía se ha inspirado en una tutela especial a los trabajadores agrarios-campesinos con el propósito de facilitar la adquisición de la tierra y democratizar su acceso. Empero, tal deber de respeto y garantía ha sido un sofisma y “poesía constitucional”, ya que hoy Colombia es uno de los países más desiguales por la alta concentración e informalidad sobre la tenencia y propiedad de la tierra rural en el ámbito internacional, ya que registra uno de los índices GINI más altos de desigualdad en la tenencia de la tierra, esto es, de 0,89 según el IGAC en 2023<sup>22</sup> y de 52% de informalidad, según la UPRA<sup>23</sup>

En Colombia, la concentración y la informalidad de la propiedad son problemáticas disimiles, pero interrelacionadas que afectan el derecho fundamental al acceso democrático a la tierra.

Según Fajardo<sup>24</sup>, la concentración de la tierra en pocas manos ha sido una constante histórica que ha limitado el acceso de los campesinos a la propiedad, generando desigualdad y conflictos agrarios. En efecto, este fenómeno va asociado a que los derechos de propiedad se agrupan en pocos titulares que generalmente tienen capacidad económica o influencia política.

Por otro lado, Machado<sup>25</sup> señala que la informalidad en la propiedad rural se debe a la falta de procesos efectivos de titulación, lo que impide que muchos posibles beneficiarios tengan seguridad jurídica sobre sus predios y no puedan acceder a créditos o políticas de desarrollo.

De esta manera, mientras la concentración agraria muestra la desigualdad en la distribución de la tierra, la informalidad se constata en la falta de consolidación de la titularidad del

---

<sup>22</sup> IGAC. (2023). *Fragmentación y Distribución de la Propiedad Rural en Colombia*. Op. cit., p. 120.

<sup>23</sup> Neva, J., y Prada, R. (2023). *Índice de informalidad. Indicador de informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia Vigencia 2020*. Bogotá: UPRA. Recuperado de <URL de ubicación del documento>.

<sup>24</sup> Fajardo, D. (2014). *La tierra en Colombia no se usa para producir, se usa para especular*. Recuperado de: <https://web.comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/alejandro-reyes-dario-fajardo-tierra-en-colombia-se-usa-para-especular>

<sup>25</sup> Machado, A. (2009). *Distribución de la propiedad rural en Colombia en el siglo XXI*. Recuperado de: <https://www.scielo.br/j/restr/a/djKH59vqPO9Cf4CxKxxBDCr/>

derecho de dominio y la proliferación de relaciones precarias (posesión, ocupación, tenencia), lo que afecta inexorablemente el acceso a los derechos de propiedad sobre la tierra.

Según la UPRA, la informalidad sobre la tenencia de la tierra es “*la ausencia de un título traslativo de dominio (escritura pública, resolución de adjudicación, sentencia, entre otros) válido, registrado en el folio de matrícula inmobiliaria y que consta en el certificado de tradición y libertad*”<sup>26</sup>. Y según sus mediciones el índice de informalidad en Colombia es en 2020 del 52%,<sup>27</sup> esto quiere decir que Colombia no es un país de propietarios sino de relaciones precarias con la tierra.

En este capítulo se pretende demostrar la importante relación entre la concentración de la propiedad, la informalidad en la tenencia de la tierra y la falta de procedimientos agrarios y procesos judiciales especializados, pues como se verá en las principales normas agrarias que han regido en el país (Ley 200 de 1936, Ley 135 de 1961, Ley 160 de 1994 y Decreto Ley 902 de 2017) el énfasis ha sido en lo sustancial dejando sin relevancia el ámbito procesal que son los medios o vehículos principales a través de los cuales se materializan los derechos. Por ello, es tan relevante, insistir en la imperiosa necesidad de concretar un sistema de jurisdicción agraria que articule los procedimientos administrativos con los procesos judiciales y toda la institucionalidad relevante para efectos de materializar los derechos (como se verá en el capítulo 3).

Ahora bien, la interrelación entre la concentración de la propiedad, la informalidad en la tenencia de la tierra y la falta de procedimientos agrarios y procesos judiciales especializados es evidente en la estructura agraria de Colombia.

Lo anterior porque: i) la concentración de la propiedad tierra en pocas manos pone límites de acceso a los pequeños productores y campesinos; ii) la informalidad impide que quienes

---

<sup>26</sup> Neva, J., y Prada, R. (2023). *Índice de informalidad. Indicador de informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia Vigencia 2020*. Op. cit.

<sup>27</sup> *Ibídem*.

tienen u ocupan las tierras sean titulares del derecho a la propiedad y sin títulos puedan acceder a crédito y beneficios estatales y privados, iii) la ausencia de procedimientos agrarios eficientes y una jurisdicción especializada genera ineficiencia en el acceso a los derechos de propiedad e inseguridad jurídica y iv) la ausencia de articulación entre los trámites administrativos de formalización y los procesos judiciales para la resolución de conflictos agrarios genera incertidumbre y permite que las disputas sobre la propiedad terminen en jurisdicciones inadecuadas.

Lo anterior porque allí donde no existen procedimientos claros, trámites sencillos para acceder a los derechos de propiedad y ante sus eventuales conflictos, los asuntos terminan postergándose o incluso decidiéndose en una lógica civil o contenciosa administrativa, con una gran lentitud.

De hecho, en esas jurisdicciones fue donde terminaron resueltos varios asuntos agrarios, con el agravante, como por ejemplo, lo ha demostrado la Corte Constitucional en las sentencias T 488 de 2014 y SU 288 de 2022 que la jurisdicción civil carece de competencia para declarar la prescripción sobre bienes baldíos porque ello implicaría desconocer la naturaleza pública de estos bienes y usurpar funciones de la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

Es relevante acotar que si bien es cierto la concentración e informalidad de la tierra en Colombia no puede explicarse exclusivamente en los diseños institucionales y procesales, pues sería un análisis reduccionista, lo que se quiera aquí sostener es que una causa relevante, de las múltiples que existen, y que se ha ocasionado debido a la tendencia del derecho agrario colombiano en insistir en desarrollar una fuerte estructura legal de derechos sustanciales descuidando gravemente los procedimientos como se hacen efectivos los mismos.

Para demostrar esta afirmación el análisis se centrará en los déficits procesales en las principales leyes agrarias (Ley 200 de 1936, Ley 135 de 1961, Ley 160 de 1994 y Decreto Ley 902 de 2017) para probar que la concentración e informalidad se han ido agravando

debido a la ausencia de procedimientos agrarios expeditos, la dispersión de asuntos en la jurisdicción civil y contenciosa y a la postre a la inexistencia de la jurisdicción especializada en estos asuntos.

Y seguidamente, se demostrará a través de dos casos paradigmáticos como la falta de procedimientos administrativos y judiciales agrarios han ocasionado un estancamiento de las políticas agrarias, especialmente, de desconcentración de la propiedad.

## **1.2. Evolución constitucional y legal del derecho agrario en Colombia en clave de los desarrollos procedimentales**

**El Acto Legislativo no. 1 de 1936** consagró en sus artículos 10 y 11 el fundamento constitucional del derecho agrario, ya que estableció la función social da propiedad y estableció parámetros esenciales para que el legislador pudiera establecer un régimen especial de tierras.

En consecuencia, se promulgó **la Ley 200 de 1936 "sobre régimen de tierras"**, el cual constituyó un antecedente importante del derecho agrario colombiano. En esta norma se estableció, entre otras figuras las siguientes: *i) la presunción de baldíos respecto de los predios en los cuales no se presentare "explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otras de igual significación económica"*<sup>28</sup>, *ii) la acción de extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en las cuales se dejare de ejercer posesión según el artículo 1º de esa ley, por el lapso diez años continuos*<sup>29</sup>; *iii) la prescripción adquisitiva del*

---

<sup>28</sup> Congreso de la República de Colombia, Ley 200 de 1936, artículo 1.

<sup>29</sup> Congreso de la República de Colombia, Ley 200 de 1936, artículo 6º: "Establecerse en favor de la Nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en las cuales se dejare de ejercer posesión en la forma establecida en el artículo 1º de esta ley, durante diez años continuos.

Quando la posesión se hubiere ejercido sobre una parte del predio solamente, la extinción del dominio no comprenderá sino las porciones incultas que no se reputen poseídas conforme a esta ley.

La extinción del derecho de dominio no tendrá efecto en relación con los siguientes predios

1. Los que tengan una cabida total inferior a trescientas (300) hectáreas que constituyan la única propiedad rural del respectivo propietario.

dominio en favor de quien, “*creyendo de buena fe que se trata de tierras baldías, posea en los términos del artículo 1º de esta ley, durante cinco años continuos, terrenos de propiedad privada no explotados por su dueño en la época de la ocupación ni comprendidos dentro de las reservas de la explotación, de acuerdo con lo dispuesto en el mismo artículo*”<sup>30</sup>; iv) reglas especiales respecto de los procesos de lanzamiento por ocupación de hecho<sup>31</sup>; v) los jueces de tierras, encargados de conocer las acciones establecidas en esta ley.

En efecto, lo más importante de esta ley fue que constituyó el primer paso para establecer una jurisdicción o, por lo menos, una especialidad agraria con acciones concretas para garantizar las posiciones jurídicas propias de las personas del sector rural.

**Desde la perspectiva procesal:** La Ley 200 de 1936 se destaca la creación de un procedimiento especial para resolver el lanzamiento por ocupación de hecho de predios rurales y acciones posesorias para tal efecto se crearon los Jueces de Tierras (art. 25). Esta limitación de competencias, sumada a la débil articulación institucional y la falta de recursos técnicos y logísticos, impidió que los jueces de tierras se consolidaran. Finalmente, mediante el art 31 de la Ley 4 de 1943<sup>32</sup>, fueron suprimidos y sus funciones pasaron a los jueces civiles, lo que dispersó la atención de los litigios agrarios entre la jurisdicción civil y la administrativa, dejando al campesinado sin una respuesta judicial especializada y adecuada a las particularidades del conflicto por la tierra.

**La Ley 135 de 1961**, por su parte, estableció múltiples disposiciones de “*reforma social agraria*” que constituyen los umbrales del derecho agrario colombiano, a saber:

---

2. Los pertenecientes a las personas absolutamente incapaces o a los menores adultos, cuando la adquisición haya sido hecha a título de herencia o legado, y mientras dure la incapacidad”.

<sup>30</sup> Congreso de la República de Colombia, Ley 200 de 1936, artículo 12.

<sup>31</sup> *Ibíd.*, artículos 16-24.

<sup>32</sup> Congreso de la República de Colombia, Ley 4 de 1943, artículo 31. A partir del 1º. de mayo de 1943, suprimense los Jueces de Tierras, y adscribense sus funciones a los respectivos jueces de circuito, quienes conocerán adoptando el criterio y la tramitación señalados por la ley 200 de 1936.

Creó el Instituto Colombiano la Reforma Agraria (INCORA)<sup>33</sup>, el Consejo Social Agrario<sup>34</sup>; los procuradores agrarios<sup>35</sup>, el Fondo Nacional Agrario<sup>36</sup>, las Corporaciones Regionales de Desarrollo<sup>37</sup>; y los Organismos Locales de la Reforma y Asociación Campesina<sup>38</sup>, reguló el proceso de extinción del dominio sobre tierras incultas<sup>39</sup> reglas especiales para la adjudicación de baldíos nacionales<sup>40</sup>, estableció la figura de las “*unidades agrícolas familiares*”, disposiciones para la adecuación de tierras al cultivo y a la creación de distritos de riego<sup>41</sup> y *servicios varios* para el bienestar de los campesinos a cargo del INCORA<sup>42</sup>.

**Desde el ámbito procesal:** La Ley 135 de 1961 creó un conjunto de procedimientos administrativos agrarios con el propósito de materializar “la reforma social agraria” cuya competencia quedó asignada al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA (hoy ANT ), conforme al artículo 3° y otras disposiciones específicas, entre los procedimientos más relevantes se encuentran la adjudicación de tierras baldías (arts. 3 literal a, 29 y 30), la

---

<sup>33</sup> Congreso de la República de Colombia, Ley 135 de 1961, artículo 2.

<sup>34</sup> *Ibíd.*, artículo 9: “Créase el Consejo Social Agrario como órgano consultivo del Gobierno y del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, con las siguientes funciones:

- a) Examinar periódicamente, en sus sesiones ordinarias, las actividades desarrolladas por el Instituto, y formular las observaciones que estime convenientes;
- b) Dirigir al Gobierno y al instituto recomendaciones acerca de la orientación de la Reforma Agraria de las zonas a donde deba extenderse la acción del Instituto y de los procedimientos que deben utilizarse;
- c) Absolver las consultas que le formulen el Gobierno y el Instituto;
- d) En general, estudiar la política social agraria del país y proponer las medidas que en relación con ella estime indicadas”.

<sup>35</sup> *Ibíd.*, artículo 12: “Créanse los cargos de Procuradores Agrarios, como delegados del Procurador General de la Nación en el número y con las asignaciones que el Gobierno determine, oído el concepto de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Los Procuradores Agrarios, serán nombrados por el Procurador General de la Nación, con observancia de las reglas sobre paridad política, para período de dos años, y deberán reunir las calidades exigidas para los Fiscales de los Tribunales Superiores.

<sup>36</sup> *Ibíd.*, artículo 14.

<sup>37</sup> *Ibíd.*, artículo 19.

<sup>38</sup> *Ibíd.*, artículo 101.

<sup>39</sup> *Ibíd.*, artículo 22. “Todo propietario de fundo de extensión superior a dos mil hectáreas (2.000 hectáreas) deberá presentar al Instituto, junto con el respectivo certificado expedido por el Registrador de Instrumentos Públicos y copia del título registrado que acrediten sus derechos de dominio sobre dicho fundo, una descripción detallada de éste, la cual incluirá, además, todos los datos y explicaciones que el Instituto determine con respecto a su ubicación, extensión y forma en que se explota. La misma obligación cubija a los propietarios de superficies menores que formaban parte en 1° de septiembre de 1960, de predios de aquella extensión, y a quienes sin tener título inscrito ejerzan posesión material sobre tales predios”

<sup>40</sup> *Ibíd.*, artículos 29-42.

<sup>41</sup> *Ibíd.*, artículo 68.

<sup>42</sup> *Ibíd.*, artículo 96.

extinción del dominio por incumplimiento de la función social de la propiedad (art. 3 literal a), la adquisición voluntaria o expropiación de tierras privadas (arts. 54 y 60), la clarificación de la propiedad (art. 3 literal d).

Estos procedimientos administrativos se desarrollan por el INCORA, sustentados en estudios técnicos, inspecciones oculares y actos administrativos, sin requerir validación judicial, con excepción de los actos administrativos de adjudicación que eran demandables ante la jurisdicción contenciosa (art. 42). De esta forma, se construyó un sistema procedimental autónomo de derecho agrario administrativo, con capacidad para afectar el derecho dominio, modificar la estructura de la propiedad rural y asignar recursos públicos sin intervención judicial directa.

Empero, los procedimientos previstos en la Ley 135 de 1961 evidencian una exigua o débil articulación con la jurisdicción contenciosa-administrativa y con la jurisdicción civil, pues la intervención del juez contencioso y civil, era excepcional y como se vio se limita a una eventual acción en temas de adjudicación de baldíos.

**El Decreto extraordinario 2303 de 1989**, creó y organizó la jurisdicción agraria y estableció una serie de normas procedimentales en esta materia. Al respecto es importante hacer hincapié en las siguientes: aspectos de esta norma: *i*) criterios de interpretación y aplicación del derecho y en especial la protección de la parte más débil en las relaciones de tenencia de tierra y de producción agraria<sup>43</sup>; *ii*) fallos *extra* y *ultra petita* y la aplicación oficiosa de normas a favor de los derechos de los campesinos, de los resguardos indígenas y de los miembros e integrantes de comunidades civiles indígenas<sup>44</sup>; *iii*) poderes especiales del juez en favor de la parte más débil y de la celeridad de los procesos; *iv*) principio de concentración de las audiencias y diligencias<sup>45</sup>; *v*) obligatoriedad de la conciliación en los procesos

---

<sup>43</sup> Presidencia de la República de Colombia, Decreto extraordinario 2303 de 1989, artículo 14.

<sup>44</sup> *Ibíd.*, artículo 15.

<sup>45</sup> *Ibíd.*, artículo 33.

agrarios<sup>46</sup>; vi) términos cortos para dictar las providencias en el proceso agrario<sup>47</sup>; VII) reglas especiales para la notificación por aviso en el sector rural<sup>48</sup>.

**Desde un enfoque estrictamente procesal:** el Decreto 2303 de 1989 representó un intento normativo relevante por crear una jurisdicción agraria, con el propósito de resolver los conflictos jurídicos relacionados con la propiedad, posesión y tenencia de predios rurales. El decreto estructuró una jurisdicción con jueces especializados y con competencias definidas, que teóricamente debían absorber la resolución de controversias que hasta ese momento eran conocidas por la jurisdicción civil ordinaria, pero que estaban íntimamente ligadas a las dinámicas propias del campo y a los efectos de las políticas de reforma agraria.

Sin embargo, desde el punto de vista crítico, el decreto no incorporó el control judicial sobre los procedimientos administrativos y las decisiones del INCORA, causando así una desconexión procesal entre las actuaciones administrativas agrarias y el aparato judicial.

El diseño procedimental, el Decreto 2303 de 1989 asimiló los procesos agrarios a los civiles, adaptando formalmente las reglas del Procedimiento Civil a esta nueva jurisdicción. Sin embargo, esta asimilación no resolvía el vacío de control sobre actos administrativos como la adjudicación de baldíos, la extinción del dominio o la adquisición de tierras por parte del Estado. El resultado fue un sistema mixto sin incidencia práctica.

Finalmente, desde el punto de vista de la ejecución efectiva del diseño jurisdiccional creado por el Decreto 2303 de 1989, la experiencia fue fallida. Aunque se preveía la creación de 115 juzgados agrarios y 23 salas agrarias, en la práctica solo se instalaron 3 juzgados y 2 salas,

---

<sup>46</sup> *Ibíd.*, artículo 35.

<sup>47</sup> *Ibíd.*, artículo 47. “Término para dictar providencia. Los jueces dictarán los autos de sustanciación en el término de dos (2) días, los interlocutorios, en el de ocho (8) y las sentencias en el de treinta (30), contados desde que el expediente pase con tal fin al despacho.

En los mismos términos los magistrados deberán dictar las providencias que les correspondan o presentar los proyectos de las que deba proferir la sala. Esta dispondrá de la mitad del respectivo término para proferir la decisión, contado desde el día siguiente a aquél en que se registre el proyecto en un cuadro especial que se fijará en lugar visible de la secretaría”

<sup>48</sup> *Ibíd.*, artículo 49.

lo cual evidenció el débil compromiso institucional con la jurisdicción agraria. Esta subimplementación, sumada a su limitado alcance competencial frente a los procedimientos administrativos agrarios, impidió consolidar un sistema procesal coherente y especializado en el ámbito rural.

Posteriormente, la Ley 270 de 1996 determinó la interrupción de los jueces agrarios, para que el Consejo Superior de la Judicatura, en 2 años los implementara, No obstante, el plazo venció sin que se diera aplicación a ello. Por último, Finalmente, a través de la Ley 1285 de 2009 se modificó la estructura de la rama judicial, y no incluyó la jurisdicción agraria, con lo que se concluyó esta se había derogado<sup>49</sup>

Ahora bien, la falta de articulación entre el diseño normativo y su ejecución dejó sin respuesta estructural los vacíos procesales que desde décadas atrás acompañaban la política agraria en Colombia.

De esta manera, desde entonces se instauró un sistema híbrido de competencias en el ámbito de la justicia agraria. Por un lado, las controversias relacionadas con predios de propiedad privada seguían siendo competencia de la jurisdicción civil ordinaria; por otro, los asuntos que involucraban bienes baldíos o de propiedad pública eran asignados a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Esta dualidad procesal generó una fragmentación del conocimiento judicial sobre los conflictos agrarios y limitó la posibilidad de un tratamiento integral de las disputas en el campo. Además, cuando existía duda sobre la naturaleza jurídica del predio —si era baldío o privado—, la tendencia procesal fue atribuir la competencia a la jurisdicción civil, reafirmando su preeminencia en este tipo de conflictos.

---

<sup>49</sup> Al respecto ver: Parra Cristancho, A. (2021). *La Jurisdicción Agraria: la deuda histórica que hoy se debate entre la especialidad y la jurisdicción*. Universidad Externado de Colombia. Departamento de Derecho del Medio Ambiente, 10 de marzo. Recuperado de: <https://medioambiente.uexternado.edu.co/la-jurisdiccion-agraria-la-deuda-historica-que-hoy-se-debate-entre-la-especialidad-y-la-jurisdiccion/>

Ahora bien, la asignación de competencias a la jurisdicción ordinaria civil es tributario de la lógica profundamente privatista de la cultura jurídica de nuestro país, pues el derecho civil centrado en la propiedad como eje rector de las relaciones económicas, sociales y políticas han sido el nodo matriz desde se comprendieron y dilucidaron los conflictos sobre la tierra.

Con ese norte, los jueces civiles se estimaron como los más aptos, competentes e idóneos para resolver estas causas incluso cuando al trasfondo de las controversias yacían problemas estructurales como el acceso en igualdad de condiciones a la tierra. Esta perspectiva y enfoque *ius* privatista fue la patente de corso para invisibilizar relevantes disputas agrarias y minimizarlas a meros conflictos patrimoniales entre privados o particulares.

Aunado a lo anterior, la preponderancia de la jurisdicción civil en estos casos obedecía, también, a una realidad institucional, pues eran los jueces de esta especialidad civil los más consolidados y presentes en los territorios del país. Esta preeminencia civilista no solo fragmentó la hermenéutica del conflicto rural, sino que, además, retardó la interpretación y aplicación de la función social de la propiedad y su protección en el difícil contexto social de nuestro país.

**La Constitución de 1991** consagró, entre otros, en sus artículos 58, 60 y 64 el fundamento superior del derecho agrario. Este nuevo cimiento constitucional del derecho agrario establece la génesis del derecho social fundamental al acceso progresivo a la propiedad rural de los campesinos como sujetos de especial protección constitucional y el correlativo deber del Estado de lograrlo en el marco del principio de progresividad.

**Desde el punto de vista procesal:** la Constitución de 1991, si bien fortaleció el fundamento sustancial del derecho agrario al consagrar el acceso progresivo a la propiedad rural y el deber estatal de promoverlo, no creó una jurisdicción agraria especializada ni transformó el modelo procesal existente. Por el contrario, mantuvo el *statu quo* en esta materia, preservando la dualidad de competencias entre la jurisdicción civil para los litigios sobre propiedad privada

y la jurisdicción contencioso-administrativa para los asuntos relacionados con bienes públicos o actuaciones administrativas agrarias.

Así, se mantuvo un esquema procesal fragmentado que dificultó una respuesta judicial integral a los conflictos rurales.

**La Ley 160 de 1994**, por su parte, desarrolla los artículos atrás referidos y crea el Sistema de Reforma Agraria y Desarrollo Rural del Campesino, con el propósito de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina.

El objeto de la ley fue: *i)* promover y consolidar la paz y el bienestar de la población campesina; *ii)* reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad; *iii)* apoyar a los campesinos pobres para adquirir tierras a través de crédito y subsidio directo; *iv)* elevar el nivel de vida de la población campesina; *v)* fomentar la adecuada explotación y la utilización social de las aguas y de las tierras rurales; *vi)* acrecer el volumen global de la producción agrícola, ganadera, forestal y acuícola; *vii)* promover, apoyar y coordinar el mejoramiento económico, social y cultural de la población rural y estimular la participación de las organizaciones campesinas en el proceso integral de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural Campesino para lograr su fortalecimiento; *viii)* garantizar a la mujer campesina e indígena las condiciones y oportunidades de participación equitativa; *ix)* regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos pobres y establecer Zonas de Reserva Campesina de pequeña propiedad rural.

Finalmente la Ley 160 de 1994, reguló en detalle: *i)* El Instituto colombiano de la reforma agraria y sus funciones; *ii)* subsidio, crédito y beneficiarios, *iii)* negociación voluntaria de tierras entre campesinos y propietarios, *iv)* adquisición de tierras por el Incoder, *v)* el procedimiento de la expropiación y sus causales; *vi)* las unidades agrícolas familiares y parcelaciones, *vii)* procedimiento de clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación

de baldíos, *viii*) extinción del dominio sobre tierras incultas, baldíos nacionales y los requisitos para su adjudicación.

Esta norma continua vigente y es el pilar fundamental del derecho sustancial del derecho agrario en el país, pues en ella se regulan las principales instituciones de esta especialidad y particularmente los procedimientos administrativos agrarios especiales.

**Desde el punto de vista procesal:** la Ley 160 de 1994 marcó un hito en la estructuración del derecho agrario colombiano al afianzar una serie de procedimientos administrativos agrarios especiales que buscan materializar el acceso progresivo a la tierra y garantizar la función social y ecológica de la propiedad. Esta ley consolidó procedimientos como la clarificación de la propiedad, el deslinde de tierras, la extinción del derecho de dominio privado, la recuperación y reversión de baldíos, la revocatoria de actos administrativos y la adquisición de predios por parte del Estado, los cuales se tramitan ante la administración agraria —hoy representada por la Agencia Nacional de Tierras (ANT)— y cuyo control judicial ha sido asignado principalmente a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Este diseño normativo ratifica el carácter híbrido del sistema procesal agrario colombiano, en el que coexisten dos jurisdicciones con competencias diferenciadas: la contenciosa, encargada del control judicial de los actos administrativos y procedimientos sobre bienes públicos como los baldíos; y la jurisdicción civil, competente para dirimir disputas sobre bienes de propiedad privada, tales como conflictos sobre posesión, propiedad y deslindes cuando no media actuación administrativa previa. De esta manera, persiste una dicotomía jurisdiccional que, si bien intenta responder a la naturaleza del bien en disputa, genera tensiones en la interpretación y aplicación del derecho agrario, particularmente cuando existen dudas sobre la naturaleza jurídica del predio —público o privado—, supuesto en el cual, por regla general, ha prevalecido la competencia del juez civil, debido a la regla procesal de conocimiento a prevención.

Así, a pesar del avance que representó la Ley 160 de 1994 en la consolidación del derecho agrario sustancial, el diseño procesal quedó fragmentado y sin una jurisdicción especializada que canalizara de forma integral los conflictos agrarios. Esta dispersión competencial ha sido uno de los principales obstáculos para la eficacia de los derechos rurales y ha contribuido a la persistencia de vacíos en la garantía judicial efectiva del derecho fundamental al acceso a la tierra, lo que ha exigido una intervención correctiva por parte del juez constitucional, tal como se analizará más adelante en diversas sentencias (T 488 de 2014, T 025 de 2004, SU 288 de 2022).

Esta dicotomía y dispersión de competencias en la solución de conflictos agrarios generó la ineficacia de los derechos sobre la tierra y la desnaturalización de este tipo de disputas, ya que estos fueron tramitados por jueces (civiles y administrativos) que no reconocían su dimensión estructural, social y territorial, ya que procesos que eran considerados eminentemente agrarios terminaron siendo abordados como litigios civiles o asuntos de legalidad administrativa sin tener en cuenta las especificidades geográficas, históricas, económicas, sociales y culturales que rodean al sujeto rural. Esta bifurcación competencial impidió tratar de manera coherente y adecuada el acceso a la propiedad sobre la tierra rural y debilitó gravemente los mecanismos de reivindicación de los derechos sobre la tierra y por ende, su materialización eficaz.

Por otro lado, una de las principales deficiencias materiales de los procedimientos agrarios radica en imponer la carga de la prueba al reclamante lo cual resulta profundamente antitécnico y contra fáctico, si se considera que en la gran mayoría de los asuntos del campo quien acude a estos trámites es un sujeto campesino sin los medios técnicos, económicos ni jurídicos necesarios para acreditar la relación con la tierra. De hecho, los costes, asociados a la identificación predial representan una barrera adicional para acceder al procedimiento a ello se suma las deficiencias históricas en el catastro y registro y la persistencia del conflicto armado interno.

**El Decreto Ley 902 de 2017**, es una norma jurídica que se expidió al amparo del “Acuerdo de Paz Acuerdo Final para la Terminación del conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” el cual en su punto 1 estableció el compromiso de implementar una “Reforma Rural Integral”, para la transformación integral del campo colombiano para crear mejores condiciones para la población rural.

Este cometido, según el acuerdo se lograría, a través de: *i)* creación de un fondo de Tierras de distribución gratuita; *ii)* plan masivo de formalización de la pequeña y mediana propiedad, *iii)* creación de una jurisdicción agraria, *iv)* programas de reconversión del uso del suelo, *v)* formación y actualización del catastro rural, *v)* Delimitar la frontera agrícola y proteger las áreas de especial interés ambiental; *vi)* Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial en las regiones más afectadas por el conflicto y la pobreza; *vii)* planes nacionales sectoriales y *ix)* sistema de seguridad alimentaria y nutricional.

En efecto, el 29 de mayo se expidió el 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”*

Esta norma con rango de ley crea *i)* el fondo de tierras con el fin de intensificar la política de dotación de tierras para campesinos sin tierra o con tierra insuficiente; *ii)* el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), que busca la formalización de tierras de manera transparente y pública y *iii)* la unificación de un procedimiento administrativo único para los diferentes conflictos en materia agraria, más no en el proceso judicial.

Finalmente, es importante señalar que el Decreto Ley 902 de 2017 derogó diversas disposiciones de la Ley 160 de 1994.

Desde el punto de vista procesal, el Decreto Ley 902 de 2017, si bien introdujo un procedimiento administrativo unificado para facilitar el acceso y la formalización de tierras

en el marco de la Reforma Rural Integral, no representó una transformación estructural del sistema procesal agrario. Por el contrario, este decreto mantuvo la base normativa de los procedimientos especiales ya establecidos por la Ley 160 de 1994, conservando figuras como la clarificación de la propiedad, recuperación de baldíos, reversión de adjudicaciones y extinción del dominio, entre otros, ahora integrados bajo un modelo más sistemático, e impuso un control judicial oficioso de diferentes procedimientos agrarios.

Así mismo, el Decreto 902 mantuvo el sistema híbrido de control judicial existente: los actos administrativos proferidos en estos procedimientos siguen siendo competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, mientras que las disputas sobre derechos reales de propiedad privada continúan bajo el conocimiento de la jurisdicción civil. Esta dualidad, que ha caracterizado históricamente el tratamiento procesal de los conflictos agrarios, persistió, sin que se avanzara hacia la creación de una jurisdicción agraria especializada que centralizara el conocimiento de estos asuntos, como lo preveía el Acuerdo de Paz.

Incluso, en desarrollo del Decreto 902 y bajo el actual Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 del gobierno Petro, se intentó limitar el control judicial sobre estos procedimientos administrativos agrarios, excluyendo la posibilidad de acudir a la jurisdicción contenciosa frente a ciertas actuaciones de la Agencia Nacional de Tierras. Sin embargo, este intento fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional (C 294 de 2024) por vicios de forma lo que implicó modificar el momento y la forma como se realizaría.

De esta manera, el modelo procesal agrario sigue estancado en una dualidad civil y contenciosa que no entiende sus especificidades propias y lo más grave ha postergado la resolución de estos conflictos a tal punto que hay un impacto en la concentración y la informalidad en la tenencia de la tierra, todo ello esto agravado por el grave contexto de conflicto armado interno.

**El acto legislativo 03 de 2023** cambia la Constitución para crear la Jurisdicción Agraria y Rural, asignando las competencias funcionales en relación con la garantía el acceso efectivo

a la justicia y la protección de campesinos, grupos étnicos y víctimas del conflicto armado. El Consejo Superior de la Judicatura implementará tribunales y juzgados especializados en un plazo razonables con recursos asegurados por el Gobierno y ubicados según criterios como zonas PDET y demanda rural.

Al respeto, esta jurisdicción vigoriza el acceso a la justicia en áreas rurales y ayuda a la resolución de conflictos agrarios, promoviendo la equidad territorial y la protección de derechos de poblaciones campesinas y vulnerables.

Ahora bien, la jurisdicción agraria se concreta en el cuerpo de jueces y magistrados que de manera exclusiva y especializada resolverán los conflictos agrarios y rurales en el país garantizando los derechos de todos los actores rurales, y reconociendo la especial protección que cobija al campesinado y a las comunidades étnicas que habitan en las zonas rurales del país.

Este breve recuento normativo es importante en el presente estudio porque contextualiza los cambios procesales que ha dado el derecho agrario en las normas más relevantes antes y después de la Constitución de 1991 y muestra como en vez de fortalecer los procedimientos agrarios y crear una jurisdicción especializada, los procedimientos agrarios se debilitaron y los procesos judiciales se fragmentaron en las jurisdicciones civil y contenciosa que no atienden la especificidad del derecho agrario.

El siguiente cuadro sintetiza los diversos cambios del derecho agrario en Colombia con su objeto, finalidad y desarrollos procesales:

NORMA JURÍDICA	OBJETO	ASPECTOS PROCESALES Y JURISDICCIONALES
<b>Acto Legislativo 1 de 1936</b>	Introduce la función social de la propiedad y habilita la creación de un régimen especial de tierras.	Fundamento constitucional del derecho agrario. No prevé aspectos procesales directos, pero da pie a creación de jueces de tierras.

NORMA JURÍDICA	OBJETO	ASPECTOS PROCESALES Y JURISDICCIONALES
<b>Ley 200 de 1936</b>	Establece el régimen de tierras. Presunción de baldíos, extinción del dominio, prescripción adquisitiva, procesos de lanzamiento y jueces de tierras.	Crea un procedimiento especial agrario. Establece jueces de tierras (luego suprimidos por Ley 4 de 1943). Dualidad entre jurisdicción civil y administrativa. Fragmentación judicial.
<b>Ley 135 de 1961</b>	Reforma social agraria. Crea el INCORA y entidades del sector agrario. Adjudicación de baldíos, unidades agrícolas familiares, servicios rurales.	Creación de procedimientos administrativos agrarios. Competencia administrativa del INCORA. Intervención judicial solo ante la jurisdicción contenciosa-administrativa para actos de adjudicación. Débil articulación con jurisdicción civil y contenciosa administrativa.
<b>Decreto 2303 de 1989</b>	Crea y organiza la jurisdicción agraria. Fortalece el rol del juez frente a conflictos rurales.	Jurisdicción especializada (fallos ultra petita, concentración, conciliación, notificación especial). Implementación fallida. Solo se crearon pocos juzgados. Persistencia de la dualidad civil/contenciosa.
<b>Constitución Política de 1991 (arts. 58, 60, 64)</b>	Reconocimiento del acceso progresivo a la tierra como derecho social fundamental. Función social y ecológica de la propiedad.	No crea jurisdicción agraria. Mantiene dualidad jurisdiccional: civil (propiedad privada) y contenciosa (bienes públicos). No se reconoce expresamente al campesino como sujeto de derecho.
<b>Ley 160 de 1994</b>	Sistema de Reforma Agraria y Desarrollo Rural. Acceso progresivo a la tierra, eliminación de la concentración de la propiedad, Zonas de Reserva Campesina.	Fortalece procedimientos administrativos agrarios especiales: clarificación de propiedad, extinción de dominio, adjudicación de baldíos. Competencia en la ANT. Persistencia del sistema híbrido con dualidad jurisdiccional. Empero, impone la mayoría de la carga de la prueba al solicitante.
<b>Decreto Ley 902 de 2017</b>	Implementa el punto 1 del Acuerdo de Paz: Reforma Rural Integral. Crea el Fondo de Tierras, Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), y procedimiento administrativo único.	Crea un procedimiento administrativo unificado para acceso y formalización de tierras. No reforma el sistema judicial agrario. Jurisdicción contenciosa mantiene control sobre los actos administrativos. Persistencia del sistema híbrido.
<b>Acto Legislativo 03 de 2023 ✓</b>	Reforma la Constitución y crea formalmente la Jurisdicción Agraria y Rural. Establece principios de acceso efectivo a la justicia rural, especialidad, oralidad, gratuidad, prevalencia del fondo sobre la forma, y enfoque diferencial.	Se consagra constitucionalmente una <b>jurisdicción agraria autónoma</b> . Se eliminan barreras de acceso a justicia rural. Jueces especializados en conflictos rurales, con enfoque territorial y diferencial. Fuerte transformación del modelo procesal: justicia cercana al campesinado. Permite el desarrollo de una Ley Estatutaria para su implementación.

### 1.3. Las múltiples causas de la ineficacia del derecho agrario

Es relevante señalar que la efectividad de las normas jurídicas agrarias depende de muchos factores, causas y criterios, tales como: voluntad política, falta de inclusión en la agenda pública, indiferencia política, excesivo rigor técnico, intereses económicos, entre otros.

Al respecto, es relevante señalar que la falta de voluntad política en varios gobiernos, rigorismos técnicos, altos costos y la exigua capacidad institucional creada contrastan con el elevado número de conflictos y demandas que se presentan en el país y que no tienen una resolución clara, pronta y efectiva.

De hecho, antes de la Constitución de 1991 y después de ella, los distintos gobiernos han demostrado una persistente **falta de voluntad política** para enfrentar estructuralmente el problema de la tierra en Colombia.

A pesar de que el constituyente reconoció el acceso progresivo a la propiedad rural como un mandato esencial para democratizar el acceso a la propiedad y corregir las históricas desigualdades, este nunca ha sido **un eje central de la agenda pública**. Por el contrario, las prioridades estatales se han enfocado en otro tipo de acciones para fortalecer otros sectores dejando relegado el problema estructural del campo a políticas marginales, inconexas o desarticuladas.

**Esta indiferencia política frente al tema de tierras ha sido constante y transversal a diversos gobiernos, independiente de su tendencia ideológica.** No se han formulado políticas sostenidas ni estructuras institucionales sólidas que atiendan la conflictividad agraria de fondo. Las reformas propuestas se han quedado en enunciados programáticos o han sido neutralizadas por intereses económicos y políticos que históricamente han obstaculizado la redistribución equitativa de la tierra.

Al respecto, Machado, señala que los objetivos de la reforma agraria eran diáfanos teóricamente, empero *“su aplicación en un sistema institucional descoordinado, sin*

*estrategias definidas a largo plazo y sin liderazgo, echaron por la borda los conceptos y los paradigmas”<sup>50</sup>*

A esta falta de voluntad política se suma el **excesivo rigorismo técnico de las normas diseñadas en los últimos años**, que en lugar de facilitar el acceso a la tierra, lo dificultan.

El caso más evidente es el Decreto Ley 902 de 2017, expedido en el marco del Acuerdo de Paz, que aunque pretendía ser una herramienta de acceso y formalización, terminó convirtiéndose en un procedimiento tecnificado, saturado de requisitos, registros y condiciones difíciles de cumplir para la población campesina. El exceso de trámites, las exigencias documentales y la rigidez del procedimiento han terminado alejando a quienes más necesitan acceder a la tierra, reproduciendo el mismo modelo burocrático excluyente que ha imperado históricamente.

Al respecto la Procuraduría General de la Nación en el segundo informe a la implementación de la sentencia SU 288 de 2022, señaló:

se insiste en la advertencia y el llamado a remediar la desnaturalización del procedimiento único adoptado por el Decreto Ley 902 de 2017, en el sentido de que la distribución de competencias entre las dependencias de la ANT, incluyendo en meses recientes a las unidades de gestión territorial, no puede justificar una división del procedimiento único que representa dilaciones, reprocesos y proliferación de trámites internos que comprometen los derechos de los campesinos.

Por otro lado, **los altos costos asociados a los procedimientos agrarios** también representan una barrera estructural. La necesidad de realizar mediciones topográficas, avalúos técnicos, dictámenes catastrales, estudios de suelos y demás requisitos técnicos, convierten el acceso a la tierra en un proceso oneroso para el campesinado. A esto se suma la precariedad del sistema catastral y registral en Colombia, que aún hoy no cubre integralmente el territorio

---

<sup>50</sup> Machado, A. (1999, noviembre). “Reforma Agraria: una ilusión que resultó un fracaso”. *Revista Credencial* (119), Bogotá.

rural ni está articulado para una gestión eficiente del suelo. Sin un catastro multipropósito plenamente implementado y un registro ágil, transparente y accesible, cualquier política de acceso a la tierra seguirá siendo inviable en la práctica.

Por esta razón, es relevante señalar que la solución del problema de tierras en el país pasa por **coordinar y articular diferentes acciones y entidades estatales que son fundamentales para el movimiento eficiente de la gestión en materia acceso a tierras**, ya que el catastro, el registro y el aparato judicial deben adecuarse a las nuevas tecnologías para hacer más eficiente y económica la acción estatal.

Por otro lado, **la estructura institucional encargada de ejecutar la política agraria ha sido deficiente y centralizada**. La Agencia Nacional de Tierras, creada mediante el Decreto 2363 de 2015, no ha logrado consolidar una presencia territorial efectiva ni una capacidad operativa suficiente para asumir el desafío del ordenamiento y acceso a la tierra en el país. En vez de descentralizar su función, ha centralizado las decisiones dificultando la respuesta territorial y desconociendo las dinámicas propias de cada región. Para constatar tal afirmación, basta revisar el referido decreto para ver cómo las competencias se aglutinan en el sector central en detrimento de las realidades y necesidades territoriales y sus demandas de justicia. Al respecto, se resalta, por ejemplo, que los procedimientos administrativos de la agencia solo llegan a la decisión de las Unidades de Gestión Territorial por delegación del director (artículo 28 del Decreto 2363 de 2015) lo cual contrasta con las amplias funciones de las direcciones técnicas del sector central (artículos 11 a 27 del Decreto 2363 de 2015).<sup>51</sup>

A ello se suma el hecho de que **la ANT se ha politizado gravemente**, lo que ha afectado su imparcialidad, transparencia y eficacia. En lugar de consolidarse como una entidad técnica y garante de derechos, ha sido permeada por intereses burocráticos y clientelistas que distorsionan su misión institucional. Esta politización ha socavado su legitimidad ante las comunidades y ha desvirtuado el espíritu transformador que justificó su creación en el marco

---

<sup>51</sup> Ver, Presidencia de la República de Colombia, Decreto 2363 de 2015, artículos 11 a 28.

del proceso de paz, ya que las políticas actuales parecen estar más enfocada en satisfacer deudas políticas que en abordar las necesidades reales del problema de tierras<sup>52</sup>

En suma, la combinación entre la falta de voluntad política sostenida, el exceso de tecnicismos normativos, los costos elevadísimos para el acceso a la tierra y la débil capacidad institucional, explica por qué el problema agrario sigue sin resolverse estructuralmente. La respuesta del Estado ha sido fragmentada, lenta y desconectada de las realidades rurales. A pesar de contar con normas, decretos y programas en el papel, la efectividad material de los derechos rurales ha sido prácticamente nula lo cual se explica, en una gran proporción en la falta de diseños procesales acordes con los desafíos del momento.

**Estos factores estructurales, lejos de facilitar la democratización del campo, han profundizado la exclusión,** alimentado el conflicto y perpetuado la concentración y la informalidad de la tierra.

Por eso, cualquier intento serio de transformar el régimen agrario debe partir del **reconocimiento de estas fallas institucionales y del diseño de unos procedimientos agrarios accesibles y fáciles de utilizar, jurisdicción agraria especializada, descentralizada y con herramientas técnicas suficientes para garantizar decisiones rápidas, coherentes y accesibles para el campesinado y los actores rurales.**

El país no puede seguir esperando soluciones agrarias desde estructuras institucionales anacrónicas, ajenas al territorio y divorciadas de la realidad campesina. La experiencia histórica muestra que sin instituciones fuertes, descentralizadas y técnicamente preparadas, ningún decreto ni programa aislado podrá revertir el grave rezago en materia de acceso y formalización de la tierra.

---

<sup>52</sup> Al respecto ver, Reyes Posada, A. (2024, 3 de septiembre). “El endoso de la reforma rural para pagar gastos de campaña”. *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/alejandro-reyes-posada/el-endoso-de-la-reforma-rural-para-pagar-gastos-de-campana/>

Empero, aunque no se desconoce que existen múltiples causas de la ineficacia del derecho agrario el criterio preponderante que utilizaré para describir ese fenómeno **es la ausencia, déficit o mal diseño de vías procesales** a efectos de determinar que ello provoca la inaplicación, aplicación indebida o infracción directa de las normas sustantivas, lo cual se pasa a desarrollar.

#### **1.4. Ineficacia del derecho agrario desde el ámbito de los diseños procesales**

Ahora, si bien el constituyente colombiano previó en la cúspide normativa el derecho al acceso progresivo a la propiedad rural, no se diseñaron desde el ámbito institucional (administrativo y judicial) y, en efecto, desde la misma organización del poder, las garantías procesales necesarias para su real eficacia. *Ergo, “mientras ello no suceda, la Constitución deviene inaplicada: inaplicada, bien porque falta la norma necesaria para su realización, bien porque exista una norma legal (este si aplicable) que desvirtúa su contenido normativo”*<sup>53</sup> En otras palabras, como lo sostiene Luigi Ferrajoli, una Constitución sin garantías se convierte en letra muerta, ya que *“la ausencia de las correspondientes garantías equivale a una inobservancia de los derechos positivamente estipulados, por lo que consiste en una indebida laguna que debe ser colmada por la legislación”*<sup>54</sup>.

A pesar de que las reformas de la Constitución en 1936 y 1991 consagraron la función social de la propiedad y el acceso progresivo a la tierra como un derecho fundamental para los trabajadores rurales (hoy campesinos AL 01 de 2023) los desarrollos institucionales y procesales que debían garantizar su materialización han resultado absolutamente insuficientes e ineficaces.

En Colombia, el acceso progresivo a la tierra ha sido más un enunciado programático y constitucionalizado que un derecho garantizado. Por ello, mientras no se cuente con una administración de tierras técnica con procedimientos administrativos accesibles y eficientes,

---

<sup>53</sup> Sanchís Prieto, L. (2013). “El constitucionalismo de los derechos”. *Ensayos de filosofía jurídica*. Madrid: Trotta, p. 76.

<sup>54</sup> Ferrajoli, L. (2001). “Derechos Fundamentales”, En: *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, A. de Cabo y G. Pisarello (ed.), Madrid; Trotta, p. 26.

una jurisdicción agraria robusta, con jueces especializados en el campo, la Constitución seguirá siendo inaplicada: no por falta de proclamación de derechos, sino por ausencia de voluntad política, de estructura institucional y de mecanismos procesales eficaces que hagan realidad el mandato constitucional.

El legislador no ha diseñado estructuras y procedimientos administrativas y judiciales coherentes ni mecanismos idóneos que garanticen una justicia agraria especializada, técnica y efectiva. La falta de una jurisdicción autónoma, con criterios propios y principios agrarios aplicables, ha debilitado sistemáticamente la capacidad del Estado para resolver eficazmente los problemas de concentración, informalidad de la propiedad y los conflictos rurales. La consagración de derechos en el papel, sin estructuras de garantía institucional, convierte al derecho constitucional del acceso progresivo a la tierra en una promesa incumplida.

Al respecto la Corte Constitucional en la sentencia SU 288 de 2022, señaló:

412. La Corte advierte, sin embargo, que el Decreto 902 de 2017 resultará insuficiente si no se cumplen los demás compromisos del Acuerdo, en particular, la creación de la que denominó *jurisdicción agraria* para el trámite de la fase judicial del procedimiento único previsto en el artículo 60 de dicho decreto, y las reformas normativas y de política pública acordadas con el objeto, por una parte, de regularizar los derechos de propiedad de los propietarios, ocupantes y poseedores de buena fe y, por la otra, facilitar el acceso a la tierra de los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente.

413. Por consiguiente, resulta necesario exhortar al Congreso de la República y al Gobierno Nacional como responsable de la correcta implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Una Paz Estable y Duradera, suscrito el 24 de noviembre de 2016, a que adopten, en el ámbito de sus competencias y de conformidad con lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 de 2017, las medidas necesarias para impulsar en la mayor medida posible el cumplimiento del punto 1.1. sobre acceso y uso de la tierra, el cual forma parte del Acuerdo sobre Reforma Rural Integral (RESOLUTIVO 14).

Ahora bien, en concreto, las garantías procesales ineficaces, mal diseñadas o inexistentes que generan ineficacia del derecho agrario se pueden resumir en las siguientes: *i)* procedimientos administrativos inaccesibles por imponer la carga de la prueba en el Estado; *ii)* complejidad de los procedimientos administrativos agrarios: falta de control de tutela del nivel central al territorio (recursos en sede administrativa); *iii)* ausencia de creación de un juez natural

especializado para los conflictos agrarios (jurisdicción o especialidad agraria), iv) propiciar la fragmentación de los conflictos en la jurisdicción civil y contenciosa que ha causado dilación, falta de experticia y descontextualización del conflicto agrario.

**i) Procedimientos administrativos inaccesibles por imponer la carga de la prueba en el solicitante campesino.**

Los procedimientos agrarios han sido inaccesibles para muchos sujetos campesinos con ocasión de la exigencia de que asuma la carga de probar lo que solicita. Sin embargo, la ausencia de documentos formales, los problemas en los registros y catastros, la informalidad en la tenencia de la tierra ha impedido que muchos campesinos puedan cumplir con las cargas procesales y probatorias exigibles en esta materia, lo que a la postre ha causado dejar de resolver sus solicitudes o sea rechazadas por falta de pruebas.

Lo anterior, se sustenta en que los procedimientos administrativos agrarios son en esencia una solicitud o petición especial que presenta el administrado y porque en la práctica ello se exige a los solicitantes. Empero, es relevante que esta carga probatoria aun permanece en el Decreto Ley 902 de 2017 (art. 71) que establece que quien pide la prueba deberá sufragar los gastos que correspondan. De no pagarse el valor correspondiente a la práctica de pruebas dentro del término establecido, se entenderá que el solicitante desiste y se continuará con el proceso. No obstante, se debe reconocer que paulatinamente con la influencia del derecho internacional y constitucional esta exigencia se ha ido morigerando (T 488 de 2014, C-330 de 2016) hasta llegar a una flexibilización del estándar probatorio o incluso hasta una carga dinámica de la prueba.

Esta exigencia es corolario del principio del derecho rogado propio del Derecho Administrativo según el cual la actuación se activa solo a petición del interesado quien debe impulsar el proceso y aportar los elementos probatorios para su real culminación. Si bien este principio parece razonable desde la lógica del Derecho Administrativo supone de manera errada que los campesinos tienen la capacidad de cumplir todos aquellos requisitos que se le

exigen lo cual parece ilusorio si se tiene en cuenta su situación de vulnerabilidad, el contexto de conflicto armado interno y la excesiva centralización de la entidad de tierras.

Por otro lado, es necesario hacer hincapié que esta carga de probar agrava las barreras estructurales que tienen los campesinos ante la justicia, ya que la falta de alfabetización, el desconocimiento de procedimientos legales, la lejanía de las instituciones, la ausencia de asistencia jurídica hace que la carga probatoria impuesta se convierta en un obstáculo complejo de sortear.

Por ello, de cara a solucionar esta problemática resulta menester que la carga de la prueba quede asignada exclusivamente a la Agencia Nacional de Tierras quien deberá buscar todos los elementos de identificación personal, predial y probatorio que sean necesarios para respaldar las reclamaciones de los campesinos, tanto en sede administrativa como judicial.

Para tal efecto, es importante hacer hincapié en la experiencia exitosa del proceso de restitución de tierras de la Ley 1448 de 2011, en donde la carga de quedó asignada hoy a la Unidad de Restitución de Tierras y es quien acompaña al reclamante a buscar todo el material probatorio para respaldar su reclamación tanto en sede administrativa como judicial.

## **ii) Complejidad de los procedimientos agrarios: falta de control de tutela del nivel central al territorio (recursos en sede administrativa)**

Los procedimientos administrativos agrarios (Ley 160 de 1994, Decreto 2664 de 1994, Decreto Ley 902 de 2017) han sido por regla general complejos con múltiples pasos y requisitos que ponen una barrera de acceso a los sujetos campesinos que acuden a la resolución de sus reclamaciones. Desde la etapa de inicio, inspección ocular, etapa de pruebas, y decisión final tales procedimientos han sido caracterizados por una excesiva exigencia de formalidad documental, plazos prolongados e incumplidos y exigencias técnicas difíciles de cumplir para los reclamantes. Lo anterior ha impedido que muchos campesinos logren formalizar los derechos sobre las tierras coma y obligándolos a tramitar largos procedimientos sin una resolución exitosa.

Para citar un ejemplo el Registro de sujetos de ordenamiento RESO<sup>55</sup> en el marco del Decreto Ley 902 de 2017, se exigen alrededor de 16 documentos a los campesinos que perfectamente podrían gestionarlos internamente en el aparato estatal.

A estas dificultades, se suma que de 32 departamentos solo existen 9 unidades de gestión territorial en la actualidad lo que implica un exceso de centralización de las funciones. Ello ha implicado, que las decisiones sobre los actos administrativos se tomen en Bogotá y dejando sin control de tutela a las decisiones adoptadas por las unidades de gestión territorial.

Por lo tanto, para mejorar el acceso a los procedimientos administrativos es necesario reducir la complejidad de estos, incrementar el nivel de descentralización e instaurar un régimen de recursos administrativos para una decisión controlada. Ello requiere una simplificación de los procedimientos, la eliminación de requisitos innecesarios y el establecimiento de mecanismos ágiles de revisión en sede administrativa. Asimismo, es menester restablecer instancias territoriales con mayor autonomía para agilizar la resolución de los referidos procedimientos agrarios.

### **iii) Ausencia de creación de un juez natural especializado para los conflictos agrarios**

Tal como se ha podido constatar hasta ahora, el intento por crear un juez agrario especializado en Colombia no ha sido posible, tras los intentos fallidos en 1936, 1989 y ahora en 2023. La ausencia de un juez agrario, ha causado una fragmentación de las competencias que genera un obstáculo a la resolución eficiente de los conflictos sobre la tierra y su uso. Como se puede observar en las sentencias T488 del 2014 y SU 288 de 2022, Las disputas de índole agrario se tramitan en jurisdicciones diferentes como la civil, administrativa y constitucional que ha llevado a dilaciones, contradicciones y ausencia de un enfoque propiamente agrario.

Esta fragmentación competencial afecta con mayor rigor hoy a las comunidades campesinas indígenas y afrodescendientes quienes se enfrentan inexorables barreras para acceder a la justicia agraria.

---

<sup>55</sup> Agencia Nacional de Tierras (ANT). *¿Qué es la Agencia Nacional de Tierras?* Recuperado de: <https://www.ant.gov.co/sites/default/files/2024-07/documentos/archivos/reso.pdf>

Aunado a lo anterior, la falta de especialización de los jueces que actualmente conocen de estos litigios dificulta la aplicación de normas con enfoque diferencial y territorial, los cuales son importantes para resolver los conflictos en un país con alarmantes cifras de concentración (0,89 en índice de GINI según el IGAC) e informalidad en la tenencia de la tierra (52% UPRA, 2020).

Empero, la pregunta que subyace a esto es ¿por qué es tan importante el juez agrario y qué lo hace relevante en el contexto colombiano en relación con otros jueces como el civil o el administrativo?

El juez natural en temas agrarios es necesario en el contexto colombiano, ya que su enfoque es diferente y trasciende la aplicación de normas civiles o el control de legalidad de los actos administrativos. De esta manera, mientras los jueces civiles solo pueden resolver disputas entre particulares conforme a normas del derecho privado y los jueces contencioso-administrativos se limitan a revisar la legalidad de las actuaciones estatales. *Contrario sensu*, el juez agrario tiene una perspectiva y enfoque integral cuyos poderes especiales le permiten solucionar disputas sobre la tierra y otros asuntos asociados a la realidad agraria desde una perspectiva holística que involucra aspectos sociales económicos, ambientales y jurídicos.

De hecho, sus competencias y poderes abarcan no solo a la protección de derechos individuales, sino que involucra la aplicación, en concreto, del principio de función social y ecológica de la propiedad. Esta visión estructural es clave en un país como Colombia dónde la concentración informalidad y falta de seguridad jurídica sobre los derechos sobre la tierra han sido causas preponderantes de la violencia y la desigualdad.

**iv) Propiciar la fragmentación de los conflictos en la jurisdicción civil y contenciosa que ha causado dilación, falta de experticia y descontextualización del conflicto agrario.**

El sistema agrario colombiano carece de autonomía técnica en la toma de decisiones dado que los conflictos rurales hoy se resuelven ante la jurisdicción ordinaria y la contenciosa administrativa sin considerar las particularidades propias del derecho agrario.

De hecho, problemáticas como la función social de la propiedad, la informalidad sobre la tenencia de la tierra, el régimen de baldíos y las particularidades ambientales, no reciben un tratamiento especializado lo que desnaturaliza su solución y la fragmentación de los asuntos en las jurisdicciones civil y contencioso administrativo generando decisiones contradictorias inseguridad jurídica y dilación procesal (como se verá en el análisis jurisprudencial del siguiente capítulo).

La falta de un juez agrario especializado agrava la situación en materia de tierras, dado que la conflictividad agraria exige conocimientos específicos y poderes especiales, que las jurisdicciones civil y contencioso administrativo no poseen. La congestión judicial en aquellas, el desconocimiento del contexto rural y de la normatividad agraria y las particularidades procesales de las otras jurisdicciones, frenan respuestas y remedios judiciales efectivos ante estos álgidos conflictos de la ruralidad. Lo anterior, ha favorecido, como regla general, a sectores económicos con mayor poder sobre la tierra perpetuando desigualdades y exclusión social en el campesinado. En suma, la no presencia del juez agrario en el ordenamiento jurídico ha impedido la resolución de los conflictos del campo desde una lógica integral y transformadora.

Al respecto Alejandro Reyes señala:

Desde 1936, con la Ley 200, hoy el sistema político introdujo el derecho agrario derivado del principio constitucional de la función social de la propiedad y creó la jurisdicción agraria en el Poder Judicial para aplicarlo, y desde 1961, la Ley 135, de reforma agraria obligó al estado a realizar un ordenamiento social de los derechos de propiedad en beneficio de los campesinos. Hoy tanto la aplicación del derecho agrario como la reforma agraria fueron eficazmente frenados en la práctica por el interés feudales y las organizaciones estatales creadas para impulsar los derechos campesinos a la tierra fueron debilitadas y cooptadas durante varios años porque entre las políticas y redes criminales como las guerrillas y los paramilitares. La jurisdicción agraria no se instaló y los conflictos de tenencia fueron remitidos a jueces civiles que no aplican el criterio social de beneficiar a la parte débil de los litigios, propio del derecho agrario, sino el de proteger los derechos formales de los grandes propietarios, característico del derecho civil.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Reyes Posada, A. (2016). *La reforma rural para la paz*. Ob. cit., p. 28.

Finalmente, es importante anotar que la creación de la jurisdicción agraria mediante el acto legislativo 03 del 2023, representa un avance significativo y material al establecer jueces especializados con formación técnica autonomía y sensibilidad territorial. Su particularidad, adaptada a la realidad agraria, busca no solo resolver asuntos sino contribuir de manera decidida a la equidad en el acceso a la tierra y al desarrollo rural, a través de garantizar seguridad jurídica sobre la tierra.

Para demostrar lo hasta aquí dicho expongo dos casos paradigmáticos fallados por la Corte Constitucional que constatan la hipótesis principal sostenida hasta aquí, esto es la ineficacia del derecho agrario, debido a la falta de procedimientos administrativos y judiciales claros que han generado la dispersión de los conflictos, su postergación en la decisión e incluso la decisión errada de miles de asuntos en esta materia.

#### **Caso Bellacruz SU 235 de 2016.**

El caso de la hacienda Bellacruz es un caso paradigmático que retrata muy bien la ineficacia histórica de los procedimientos administrativos agrarios y la necesidad imperiosa de implementar una administración robusta con una jurisdicción agraria eficiente.

Este asunto se remonta a los años 80 cuando varias comunidades campesinas que vivían en el área de la hacienda Bellacruz en el departamento del Cesar, pretendían que se les adjudicasen porciones sobre un bien baldío. Estos grupos llevaban mucho tiempo pidiendo la adjudicación de esos fundos, los cuales, consideraban que eran baldíos indebidamente ocupados, y reclamaban a las autoridades de tierras recuperarlas y adjudicarlas. Pese a que el INCODER inició el proceso y declaró los predios como baldíos, posteriormente revocó dichas decisiones y también dejó sin efectos el proceso de clarificación. Aunado a ello, esas actuaciones fueron demandadas ante la jurisdicción contenciosa que se ha tardado varios años en definir ese conflicto. En el entretanto, se dejó en el limbo a muchas familias que tenían una expectativa legítima de que esas tierras le fueran otorgadas. Empero, estos núcleos salieron desplazadas por la violencia propia del conflicto armado interno.

Posteriormente, estas tierras terminaron adjudicadas a un terrateniente quien realizó un negocio millonario con un tercero, quien actualmente posee los terrenos en una explotación a gran escala. No obstante, las comunidades no dejaron de reclamar sus derechos quienes acudieron a la jurisdicción constitucional para reivindicar su lucha por esta tierra.

En efecto, la Corte concluyó que hubo una vulneración de los derechos fundamentales reclamados, se confirmó que los predios seguían siendo baldíos del Estado y aunque no se acreditó plenamente que los solicitantes cumplían los requisitos de la Ley 160 de 1994, la Corte reconoció su condición de víctimas de desplazamiento forzado y su lucha histórica por acceder a la tierra de más de 40 años. En consecuencia, ordenó acudir a dos vías, la de iniciar el proceso de restitución de tierras y, por otro, la recuperación y adjudicación de baldíos indebidamente ocupados. Situación que aún sigue irresoluble.

Por ende, este asunto evidencia la profunda ineficacia procesal del derecho agrario en Colombia y cómo la actuación errática del Estado, que refleja una institucionalidad débil sin continuidad y sin claridad en las vías adjetivas.

En síntesis, esta sentencia retrata el vacío estructural del derecho procesal agrario colombiano en un caso concreto. Aunque existen normas para garantizar el acceso a la tierra, la falta de procedimientos efectivos y de instituciones sólidas impide que esas instituciones se materialicen. La decisión de la Corte no solo reivindica los derechos de las comunidades, sino que también, en el fondo, denuncia un problema sistémico y estructural que exige una reforma profunda del modelo procesal agrario en el país.

### **Casos de prescripción irregular de bienes baldíos (T488 de 2014, SU 288 de 2022)**

Por último, las sentencias T488 de 2014 y SU 288 de 2022 son casos que acreditan y refrendan perfectamente como la ausencia de procedimientos administrativos y judiciales agrarios claros e idóneos, terminaron en tergiversar los procesos civiles de pertenencia para acceder de las tierras baldías de manera irregular. Situación que claramente no se hubiese

presentado de haber tenido, por un lado, procedimientos de adjudicación céleres y eficientes, y por otro, una vía judicial especializada para identificar la naturaleza pública de esos terrenos.

El problema de la prescripción de baldíos fue identificado por la sentencia T 488 de 2014, en donde se constató que el Estado venía siendo “despojado” de terrenos públicos por medio de juicios de pertenencia, todo lo anterior en detrimento de los derechos de los campesinos y de la concentración de la propiedad de la tierra.

En la sentencia T-488 de 2014, la Corte Constitucional llega a la conclusión de que los bienes baldíos son inalienables, imprescriptibles e inembargables y, por lo tanto, no pueden ser adquiridos por juicios de pertenencia o de **prescripción adquisitiva de dominio.**, pues, además, de ser contrario a normas constitucionales y legales incrementa la concentración de la propiedad rural y perjudica los derechos de las comunidades campesinas.

Así las cosas, los baldíos no pueden ser susceptibles de ser adquiridos por prescripción adquisitiva, ya que se trata de bienes públicos, imprescriptibles a los cuales solo se puede acceder por medio de adjudicación de la autoridad competente de tierras, en este caso, la Agencia Nacional de Tierras.

Ahora bien, pese a que la Corte, ya había una línea clara en este tema, el fenómeno de la prescripción de baldíos continuó y fue necesaria que se proferiera la sentencia de SU 288 de 2022 en donde la Corte constata que este problema es algo estructural que se venía presentado en todo el país, pues ante la falta de procedimientos claros de adjudicación y formalización de la tierra, los ciudadanos habían acudido ante los jueces civiles a “legalizar” la situación de sus fundos.

Es por ello, que ante esta inminente realidad, esto es, que muchos baldíos habían sido objeto de prescripción se adoptaron unas nuevas subreglas con el propósito de solucionar esta relevante temática y se generó una solución pragmática que refrende lo que ya habían hecho

los jueces civiles, ya que si bien, en principio este tipo de bienes no podían prescribirse, la Corte aceptó que muchos juicios de pertenencia cumplieron con la teleología de garantizar el acceso a la tierra a los campesinos. De esa manera, si esos bienes fueron prescritos a sujetos a quienes se les podía adjudicar, el gobierno, por medio de la ANT podría validar tal situación, siempre y cuando el beneficiario cumpla los requisitos para ser adjudicatario.

Por otro lado, es relevante señalar que la Corte no se quedó en ese plano, sino que adoptó medidas estructurales con el propósito de atender esta gran problemática pues ordenó: *i)* realizar una base de datos de predios presuntamente baldíos, *ii)* hacer un plan de recuperación de baldíos; *iii)* realizar planes de ordenamiento social de la propiedad; *iv)* realizar articulación institucional de cara a implementar el punto 1 del proceso de paz.

En consecuencia, con estos casos paradigmáticos queda acreditado que los procesos judiciales en materia agraria no tienen competencias claras, ya que los juicios en esta materia y, particularmente, sobre la tierra terminaron escindidos en la jurisdicción civil y contenciosa administrativa en donde se les imprimió una lógica del derecho civil o administrativo y en donde se diluyó la filosofía del derecho agrario en detrimento del sujeto campesino.

### **Conclusiones**

1. La evolución normativa del derecho agrario en Colombia ha estado signada por un extenso desarrollo sustancial y la fragilidad de los procedimientos administrativos y judiciales, lo cual ha favorecido la concentración y la informalidad, que sumada a la ausencia de un juez especializado agrario ha limitado el acceso democrático a la propiedad rural.

2. En la resolución de los procedimientos administrativos y judiciales agrarios ha triunfado un modelo híbrido (competencias de la jurisdicción civil y contenciosa) y solo hasta el Acto Legislativo 03 de 2023 se reconoce constitucionalmente una jurisdicción agraria autónoma corrigiendo un déficit histórico en la materia.

3. La ineficacia del derecho agrario en Colombia se debe a varias razones, pero estimo que la ausencia de diseños procesales adecuados es una causa relevante y que debe ser superada. Aunque el derecho al acceso progresivo a la tierra tiene un fuerte desarrollo dogmático, contrasta con la ausencia de garantías procedimentales para materializarlo, asociado a ausencia de voluntad política, exceso de trámites, los altos costos y la centralización de la función lo que ha incidido en la concentración e informalidad de la propiedad rural.

4. La ineficacia del derecho agrario colombiano se constata en la falta de capacidad de los procedimientos agrarios y la dispersión de los asuntos en las jurisdicciones civil y contenciosa que impide resolver con celeridad e idoneidad los conflictos sobre la tierra.

5. El criterio que se usa para determinar la ineficacia del derecho agrario, en concreto, son, las garantías procesales ineficaces, mal diseñadas o inexistentes, las cuales se constatan en: *i)* procedimientos administrativos inaccesibles por imponer la carga de la prueba en el Estado; *ii)* complejidad de los procedimientos administrativos agrarios y falta de control de tutela del nivel central *iii)* ausencia de creación de un juez natural especializado para los conflictos agrarios (jurisdicción o especialidad agraria), *iv)* propiciar la fragmentación de los conflictos en la jurisdicción civil y contenciosa.

5. Asuntos paradigmáticos como el de hacienda Bellacruz (SU 235 de 2016) y de prescripción irregular de baldíos (T-488 de 2014 y SU 288 de 2022) retratan claramente como la falta de procedimientos claros dejó frustradas a comunidades campesinas por décadas, mientras que el uso irregular de juicios civiles de pertenencia, ante la inexistencia del juez agrario, fueron medios eficaces para apropiarse de bienes baldíos en detrimento de los derechos del campesinado.

Este déficit de garantías procesales y de procedimientos claros para el acceso a la justicia ordinaria conllevó a que los sujetos vulnerados acudan a la jurisdicción constitucional como último mecanismo de defensa, foro en el cual, ante la ausencia de protección del derecho ordinario agrario, los más importantes avances dogmáticos, de tutela específica y denuncia de la ineficacia del derecho agrario se hicieron evidentes y son objeto del siguiente capítulo.



## CAPÍTULO II

### 2. El derecho social fundamental al acceso progresivo a la tierra como piedra angular del derecho agrario

#### 2.1. Introducción

Pese a la ineficacia histórica del derecho agrario es relevante señalar que paulatinamente se ha ido construyendo una vigorosa jurisprudencia constitucional que a la postre logró consolidar una dogmática importante en relación con el derecho social fundamental al acceso progresivo a la tierra que hoy constituye la piedra angular del derecho agrario en Colombia pues es el derrotero por seguir de cara a la transformación de las zonas rurales en el país.

Empero, por otro lado, la jurisprudencia constitucional, constató en casos concretos la ineficacia y los problemas estructurales del derecho agrario. Por esta razón, el trabajo en este capítulo se centra, por un lado, en desarrollar y explicar el alcance dogmático<sup>57</sup> del derecho social fundamental a la tierra y, por otro, los desarrollos concretos que ha tenido este derecho en casos específicos en los cuales se denuncia la ineficacia del derecho agrario.

#### 2.2. Las diferentes acepciones de derecho fundamental

El presente trabajo parte del concepto de “derecho fundamental”<sup>58</sup> construido a partir de la teoría de los derechos fundamentales de Robert Alexy. Para este autor los derechos fundamentales “*son posiciones que, desde el punto de vista del derecho constitucional son tan importantes que su atribución o denegación no puede quedar en manos de la mayoría parlamentaria simple*”<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> Según Christian Courtis, la dogmática jurídica ha cumplido dos tareas de forma conjunta “*describir el objeto del que pretende dar cuenta y prescribir soluciones para superar problemas de interpretación o aplicación*”. Courtis, C. (2006). “Observar la ley”. Ob. cit., p. 109.

<sup>58</sup> Alexy, R. (2008). *Teoría de los derechos fundamentales*, 2ª. Ed. C. Bernal Pulido (trad. y estudio introductorio). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 454.

<sup>59</sup> *Ibíd.*, p. 454.

La anterior nos lleva a determinar que las normas constitucionales de derecho fundamental (como los derechos civiles y políticos, económicos sociales y culturales y colectivos) gozan de una gran relevancia en el Estado social y democrático de derecho pues, vinculan a todos los poderes públicos a su respeto y garantía, particularmente, al legislador a su desarrollo a través de la ley, al ejecutivo a su ejecución a través de las políticas públicas y al poder judicial a que sea garante de su contenido a través de una labor proyectual y denuncia ante su transgresión por antinomias o lagunas, en la jurisprudencia.

Rodolfo Arango, por su parte, considera que los derechos fundamentales son derechos subjetivos que ostentan un alto grado de importancia. A la luz de esta noción “no existe ningún derecho fundamental que no sea al mismo tiempo derecho subjetivo, -es decir, que se encuentre en relación necesaria con por lo menos una norma jurídica, una obligación jurídica y una posición jurídica- y ostente un alto grado de importancia”<sup>60</sup>

Según Arango, un derecho fundamental subjetivo para ser considerado como *iusfundamental* debe obligatoriamente tener conexión con los siguientes elementos:

- 1) **Con una norma jurídica**, por cuanto un derecho fundamental subjetivo presupone por lo menos una norma jurídica válida debidamente adoptada como parte de la cúspide de un orden jurídico;
  
- 2) **Con una obligación jurídica**: por cuanto un derecho subjetivo no existe sin una obligación jurídica correlativa que obligue a otro a hacer o dejar de hacer algo (objeto del derecho). Conforme a esta posición no hay obligaciones jurídicas sin normas jurídicas, pero las obligaciones jurídicas pueden ser determinadas de manera directa (una norma expresa) o indirecta (por medio de la interpretación de un enunciado normativo, esto es, una obligación que puede ser justificada en otra norma); y, por último,

---

<sup>60</sup> Cfr., Arango, R. (2005). *El concepto de derechos sociales fundamentales*. Bogotá: Legis, pp. 31-32.

3) **Con una posición jurídica:** en tanto que potestad jurídica reconocida por una norma e interés de su titular a su tutela, la cual desea o persigue jurídicamente. En sentido lógico, una posición jurídica es la relación deóntica de acuerdo con la cual el individuo está en la situación de poder exigir algo de otro. En sentido sustancial o de contenido, una posición jurídica es la situación que ocupa un individuo dentro de un orden normativo, que debe ser reconocida y protegida prima facie, porque dicha posición puede ser justificada con buenas razones en favor del individuo. En sentido político, una posición jurídica significa que el individuo es tomado en serio.

Por su parte, Ferrajoli define a los derechos fundamentales como *“todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del estatus de personas, ciudadanos y/o personas capaces de obrar, y que son por tanto indisponibles e inalienables.”*<sup>61</sup>

Igualmente, el autor italiano los identifica, también como leyes del más débil, pues surgieron *“como limitaciones de correlativos poderes y en defensa de los sujetos más débiles contra la ley del más fuerte -iglesias, soberanos, mayorías, aparatos policiales o judiciales, empleadores, potestades paternas o maritales- que regían en su ausencia”*<sup>62</sup>.

Por su parte, Conrado Hesse estima que los derechos fundamentales no son solo derechos subjetivos, sino al mismo tiempo principios objetivos del orden constitucional y, por lo tanto,

*la concepción de los derechos fundamentales como norma subjetiva suprema del ordenamiento jurídico tiene una importancia capital, no solo teórica, para las tareas del Estado. Partiendo de esta premisa de la vinculación de los poderes legislativo ejecutivo y judicial a los derechos fundamentales surge no solo una obligación negativa del estado de abstenerse a injerencias en el ámbito que aquellos protegen, sino también una obligación positiva de llevar a cabo todo aquello que sirva a la*

---

<sup>61</sup> Ferrajoli, L. (2007). “Teoría del neoconstitucionalismo”. Ensayos escogidos, M. Carbonell (ed.). *Sobre los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta, Instituto de Investigaciones Jurídicas–UNAM, p. 73.

<sup>62</sup> *Ibíd.*, p. 82.

*realización de los derechos fundamentales, incluso cuando no coste una pretensión subjetiva de los ciudadanos*<sup>63</sup>

### **2.3. El derecho al acceso progresivo a la tierra como un derecho constitucional fundamental de naturaleza económica, social y cultural**

Ahora bien, al observar holísticamente estas diversas nociones y definiciones de derecho fundamental podemos llegar sin ambages a establecer que **el derecho al acceso progresivo a la tierra consagrado en el artículo 64 Superior puede definirse como un derecho constitucional fundamental de naturaleza económica, social y cultural cuya estructura dogmática es la siguiente:**

**1) El o los titulares** pueden ser una persona o grupo de personas que pueden coincidir o no con la calidad de campesino(s) o miembro(s) de grupos étnicos.

**2) El obligado** es el Estado, primordialmente. Empero, excepcionalmente los particulares pueden estar obligados debido a su efecto horizontal, es decir por vinculación a particulares, particularmente cuando detentan la propiedad sin ejercer la función social y ecológica.

**3) Su objeto** es el acceso progresivo a la propiedad de bienes inmuebles de naturaleza pública o, incluso, privados que tengan la posibilidad de usarse, gozarse y utilizarse para el cumplimiento de los fines constitucionales de la tierra.

Ahora bien, siguiendo la definición esbozada por Arango, podemos encontrar que el derecho social fundamental al acceso progresivo a la tierra constituye inexorablemente un derecho constitucional subjetivo de alto grado de importancia en el orden jurídico constitucional que tiene una ineludible y obligatoria conexión y relación directa con una norma jurídica superior de donde se deducen sendas obligaciones y posiciones jurídicas que los poderes públicos deben observar.

---

<sup>63</sup> Hesse, K. (2001). “Significado de los derechos fundamentales”. En *“Manual de Derecho Constitucional”*, 2ª ed. A. López Pina (trad.). Madrid: Marcial Pons, pp. 91-93.

En primer lugar, el derecho social al acceso progresivo a la tierra goza de expresa consagración en una **norma jurídica constitucional**, pues el constituyente estableció en el artículo 64 este derecho y, en efecto, lo regula, define y ubica como uno de naturaleza fundamental, económica, social y cultural.

En segundo lugar, **porque su contenido y objeto sustancial es prestacional** en sentido estricto, es decir, “son derechos del individuo frente al estado a algo que -hoy si el individuo tuviera los medios financieros suficientes, y si encontrase en el mercado una oferta suficiente- podría obtener también de los particulares”<sup>64</sup>; Precisamente de su carácter prestacional constitucional, se deducen sendas obligaciones de acciones y omisiones que generan múltiples deberes en los sujetos obligados. No obstante, en el caso concreto del derecho al acceso progresivo a la propiedad de la tierra, la prestación principal se circunscribe a proveer un bien inmueble que puede ser de naturaleza pública (baldío) o de naturaleza privada (bien fiscal) con importantes restricciones. En suma, es una obligación que va acompañada de la garantía de una serie de bienes y servicios básicos, cuya efectividad permite satisfacer la dignidad humana<sup>65</sup>

En tercer lugar, porque el derecho fundamental al acceso progresivo a la tierra genera **una posición jurídica** en tanto que potestad jurídica reconocida por el ordenamiento constitucional y legal generan un interés de su o sus titulares a su protección, respeto y garantía. Para un entendimiento lógico de la posición jurídica que genera el derecho de acceso a la tierra, ella implica una correspondencia deóntica de acuerdo con la cual el titular (el individuo) está en la situación de poder exigir algo de otro (el obligado) el objeto del derecho, es decir, la posibilidad de usar, gozar, usufructuar la tierra con una finalidad social y ecológica.

En otras palabras, la posición jurídica del titular de la tierra es la situación que ocupa un individuo dentro del orden normativo, para ser tomado en serio como sujeto y operador

---

<sup>64</sup> Alexy, R. (2008). “Teoría de los derechos fundamentales”. Ob. cit., p. 443.

<sup>65</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-426 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa.

jurídico, y que su situación fáctica debe ser reconocida y protegida prima facie por el derecho constitucional y legal, porque dicha posición puede ser justificada con buenas razones en favor del individuo que la detenta o pretende detentar, esto es, porque *i)* es un campesino y, por ende, un sujeto de especial protección que amerita un trato especial justificado para propender por su acceso a la propiedad de la tierra; *ii)* porque es necesario otorgar su titularidad para cumplir el fin social y ecológico de la propiedad; *iii)* para que el Estado cumpla los fines de la reforma agraria en términos de seguridad alimentaria, entre otros.

En suma, estos conceptos de derecho fundamental serán de importancia cardinal para construir y afianzar la noción de derecho fundamental al acceso progresivo de la tierra en los términos del artículo 64 superior.

Así las cosas, es relevante señalar que, desde el punto de vista constitucional,

*no hay duda de que la propiedad constitucional envuelta en la garantía de este derecho en la constitución no puede significar lo mismo en la propiedad del código civil. Los sustanciales cambios experimentados en distintos aspectos de su regulación constitucional (fundamento, estructura, función finalidad, etc.) con llevan la necesaria revaluación de su significado tradicional<sup>66</sup>*

En consecuencia, el concepto de propiedad constitucional, en términos de acceso progresivo a la tierra, se distancia de la concepción jurídico-civil de dominio, reivindicando y afianzando la autonomía conceptual de este derecho en la Constitución<sup>67</sup>, es decir, adoptando la tesis según la cual el derecho progresivo del acceso a la propiedad es un derecho humano, constitucional fundamental autónomo que debe ser protegido, respetado y garantizado por los poderes públicos.

Aunado a lo anterior el derecho social fundamental al acceso a la propiedad de la tierra tiene un amplio respaldo en derecho internacional lo cual también lo entroniza como un derecho humano propiamente dicho. Lo anterior, resulta relevante para esta investigación, pues ello

---

<sup>66</sup> Santaella, H. (2019). *La propiedad privada constitucional. Una teoría*. Madrid: Marcial Pons, p. 95.

<sup>67</sup> *Ibíd.*, p. 25.

genera un ámbito de protección más amplio y que puede respaldar la necesidad de establecer procesos y recursos judiciales efectivos para su plena vigencia Esta razón, me lleva hacer un rápido acápite de su importancia en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, como un apoyo más de mi propuesta.

#### **2.4. El derecho de propiedad a la tierra en el derecho internacional**

Una idea importante para reforzar la fundamentación teórica del derecho fundamental al acceso a la propiedad de la tierra y a los territorios como un derecho humano y fundamental es su consagración en el derecho internacional.

Es relevante señalar que si bien es cierto el derecho a a la propiedad como un derecho humano de raigambre internacional no debe confundirse con el derecho fundamental interno al acceso a la propiedad, ya que se tratan de conceptos jurídicamente distintos.

Mientras que el primer alude a una categoría del derecho internacional derechos humanos a la protección del goce pacífico de los bienes que ya se tienen como lo reafirma el artículo 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el segundo implica una categoría del derecho constitucional interno y está orientada a un derecho fundamental cuyo objeto se explica en una expectativa de adquisición de propiedad, lo cual resulta altamente relevantes en contextos de redistribución de tierras, justicia social, y acceso al dominio de la Tierra, como el caso colombiano (art. 64 constitucional).

Sin embargo, ello no es óbice para reconocer que el derecho a la propiedad consagrado en el derecho internacional de los derechos humanos no pueda fundamentar jurídicamente el respeto y garantía del derecho al acceso a la tierra en el nivel interno, ya que tienen una teleología común: la posibilidad de tutelar un derecho público relevante para el desarrollo del ser humano.

Al respecto, es relevante señalar que el derecho a la propiedad privada está presente en múltiples instrumentos internacionales que hablan a favor de su reconocimiento como derecho humano, por ejemplo: La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. XXIII), la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 21), la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (arts. 13, 14 y 21) y el Primer Protocolo Adicional al Convenio Europeo de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (art.1) Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 17), la Convención sobre el Estatuto de Refugiados (art. 13), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (arts. 15 y 16), la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias (art. 15).

En igual sentido, la declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en zonas rurales en la cual (artículo 4) en la cual se alude a que:

#### *Derecho a la tierra y al territorio*

*1. Los campesinos tienen derecho a poseer tierras, a título individual o colectivo, para su vivienda y sus cultivos. 2. Los campesinos y su familia tienen derecho a trabajar su propia tierra y a obtener productos agrícolas, criar ganado, cazar, recolectar y pescar en sus territorios. 3. Los campesinos tienen derecho a trabajar las tierras no utilizadas de las que dependan para su subsistencia y a disponer de esas tierras. 4. Los campesinos tienen derecho a administrar y preservar los bosques y las zonas pesqueras y a obtener beneficios. 5. Los campesinos tienen derecho a una tenencia de tierras seguras y a no ser desalojados por la fuerza de sus tierras y territorios. No debería procederse a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los campesinos interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso. 6. Los campesinos tienen derecho a beneficiarse de la reforma agraria. No se deben permitir los latifundios. La tierra debe cumplir con su función social. Se deben aplicar límites de propiedad en la tenencia de la tierra cuando sea necesario con el fin de asegurar un acceso equitativo a las tierras.*

Por su parte la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece:

*Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre deben ser prohibidas por la ley.*

La Corte Interamericana de DDHH al interpretar este artículo de forma novedosa, evolutiva y viva, al resolver el Caso de la Comunidad Mayagua (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua estableció que el radio de protección del derecho de propiedad comprende los derechos territoriales de las comunidades indígenas, al respecto señaló:

*148. Mediante una interpretación evolutiva de los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, tomando en cuenta las normas de interpretación aplicables y, de conformidad con el artículo 29.b de la Convención - que prohíbe una interpretación restrictiva de los derechos - , esta Corte considera que el artículo 21 de la Convención protege el derecho a la propiedad en un sentido que comprende, entre otros, los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en el marco de la propiedad comunal, la cual también está reconocida en la Constitución Política de Nicaragua.*

Por otro lado, en el caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia, la Corte protegió el derecho a la propiedad de las víctimas al establecer que más allá de sus pérdidas económicas se afectó su vida digna al comprometer sus condiciones de existencia. De hecho, señaló:

*182. Este Tribunal también considera que la quema de las viviendas de El Aro constituye una grave vulneración de un bien indispensable para la población. El propósito de la quema y destrucción de los hogares de los pobladores de El Aro era instituir terror y causar el desplazamiento de éstos, para así obtener una victoria territorial en la lucha en contra de la guerrilla en Colombia (supra párr. 125.26 a 125.103). Por tales motivos, el efecto que tuvo la destrucción de los hogares fue la pérdida, no sólo de bienes materiales, sino de todo referente social de personas que, en algunos casos, habían residido todas sus vidas en dicho poblado. La destrucción de sus hogares, además de constituir una gran pérdida de carácter económico, causó en los pobladores una pérdida de sus más básicas condiciones de existencia, lo cual hace que la violación al derecho a la propiedad en este caso sea de especial gravedad.*

Luego, sin ahondar en las particularidades del derecho internacional de los derechos humanos se puede concluir sin ambages que el derecho a la propiedad de la tierra puede ser considerado un derecho humano de relevancia internacional, ya que goza de reconocimiento jurídico en diferentes tratados internacionales. Por su parte, la jurisprudencia ha tenido incidencia en contextos de protección específicos situación que sin duda tiene relevantes repercusiones en el derecho interno de los Estados y en la forma como se ha interpretado y aplicado este derecho.

Empero, el hecho de que este derecho tenga relevancia *ius* internacional no quiere decir que tenga unos límites razonables pues en una democracia constitucional a este le son oponibles funciones sociales, ecológicas, la protección del medio ambiente, la salvaguarda del interés general como presupuestos básicos de un Estado Social de Derecho, lo cual cada jurisdicción interna, en su autonomía tendrá la competencia de determinar cómo ellos se imponen y se cumplen.

## **2.5. El derecho fundamental al acceso progresivo a la propiedad de la tierra en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y las deficiencias de los procedimientos administrativos y judiciales agrarios**

Como ya hemos visto, el derecho fundamental al acceso progresivo a la tierra tiene consagración constitucional en el artículo 64 constitucional<sup>68</sup>. Ahora bien, esta norma constitucional, en la práctica, no ha sido aplicada de manera integral en el Estado Colombiano, ya que persisten graves problemas de concentración de la propiedad rural y una marcada tendencia al latifundio improductivo **y graves problemas de eficacia debido a los déficit o malos diseños procesales del derecho agrario que no han permitido el respeto y garantía del derecho al acceso a la tierra**. Lo anterior debido, entre otras razones, al complejo conflicto armado interno que ha enfrentado el país.

De hecho, como quedó acreditado en el primer capítulo la ineficacia del derecho agrario en Colombia y la insuficiencia en los mecanismos de reivindicación, los sujetos vulnerados no han tenido otra vía diferente que acudir a los mecanismos constitucionales de protección para proteger sus derechos y hacer prevalecer el orden constitucional y sus derechos fundamentales. Lo anterior, como corolario del déficit de protección que dispensa el derecho agrario ordinario, sobre todo desde la óptica procesal.

---

<sup>68</sup> Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa. El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales. El Estado reconoce la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, así como aquellas que le sean reconocidas y velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material desde un enfoque de género, etario y territorial, el acceso a bienes y derechos como a la educación de calidad con pertinencia, la vivienda, la salud, los servicios públicos domiciliarios, vías terciarias, la tierra, el territorio, un ambiente sano, el acceso e intercambio de semillas, los recursos naturales y la diversidad biológica, el agua, la participación reforzada, la conectividad digital: la mejora de la infraestructura rural, la extensión agropecuaria y empresarial, asistencia técnica y tecnológica para generar valor agregado y medios de comercialización para sus productos. Los campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política (...)

En ese contexto, resulta lógico que ante la inoperancia de la política pública agraria y del déficit de protección administrativo y judicial en el ámbito ordinario, se tuvo que desplegar *un corpus iuris jurisprudencial* que construyó paulatinamente la dogmática del derecho fundamental al acceso progresivo de la tierra.

Seguidamente se expondrán los principales fallos de la Corte Constitucional que dan cuenta del desarrollo del derecho fundamental al acceso progresivo a la tierra en su jurisprudencia **y que claramente ilustran el déficit de eficacia del derecho agrario principalmente por la ausencia de procedimientos administrativos y judiciales.**

En efecto, un buen ejemplo de la problemática agraria se encuentra en **la Sentencia T-488 de 2014**, en donde la Corte Constitucional estudió el caso en el que una Oficina de Registro de Instrumentos Públicos se abstuvo de inscribir la sentencia judicial que declaró la prescripción adquisitiva de dominio sobre un bien inmueble dentro de un proceso de pertenencia. Los fallos de instancia tutelaron los derechos de acceso a la administración de justicia, seguridad jurídica y confianza legítima de quien había resultado beneficiado con la prescripción, y se ordenó inscribir la sentencia y abrir el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria. Empero, en sede de revisión, la Corte ordenó revocar la sentencia y negar la protección de los derechos fundamentales invocados.

La Corte, explicó que las tierras baldías sólo pueden adquirir por la ocupación y posterior adjudicación, previo el cumplimiento de los requisitos legales, por cuanto *“el objetivo primordial del sistema de baldíos es permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella”*, con el fin de impulsar la función social de la propiedad.

En este fallo hito, se evidenció la magnitud de la problemática institucional y social que las tierras baldías y del déficit de protección del derecho agrario y señaló que

*[C]como un círculo vicioso de prácticas erradas que se robustecen entre sí, la falta de información precisa y completa sobre los territorios baldíos, las calidades reales de los sujetos beneficiarios y el número de hectáreas adjudicadas, facilita la*

*concentración inequitativa de tierras de propiedad de la nación. Con ello se erosiona, en últimas, el objetivo central del sistema de reforma agraria: el acceso progresivo del trabajador campesino a la tierra y el mejoramiento de su calidad de vida*<sup>69</sup>.

Finalmente, con el propósito de solucionar la problemática estructural encontrada, ordenó<sup>70</sup>: 1) la adopción de un plan para desarrollar el proceso nacional de clarificación de todos los bienes baldíos de la Nación a cargo del INCODER; 2) la adopción de un plan para la recuperación de las tierras baldías irregularmente adjudicadas mediante procesos de pertenencia a cargo del INCODER; y 3) la promulgación de una directriz a cargo del Superintendente de Notariado y Registro, sobre la imprescriptibilidad de las tierras baldías, los supuestos de hecho y de derecho que permiten determinar la naturaleza de un predio, y el protocolo de conducta en casos de que los jueces de la República declaren la pertenencia de un bien presuntamente baldío.

Esta sentencia hito hace hincapié como la falta de procedimientos claros y de vías adecuadas del derecho agrario y el desconocimiento de los jueces civiles del derecho agrario y las reglas sobre el régimen de bienes baldíos, han ocasionado problemas estructurales que terminaron en detrimento del patrimonio público, la pérdida progresiva de los bienes de la Nación y la falta de garantía de los derechos fundamentales de los sujetos campesinos. Empero, paradójicamente, sirvió para reivindicar la importancia del derecho al acceso progresivo a la tierra y su intrínseca relación con los bienes de naturaleza pública.

Ahora bien, es relevante señalar que esta problemática asociada a la irregular prescripción de baldíos hubiese sido evitable si en el país se contara con procedimientos de adjudicación de más expeditos, ágiles y adecuados a la realidad rural, y con jueces agrarios especializados que comprendieran la lógica propia del campo, la función social de la tierra y el papel

---

<sup>69</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-488 de 2014, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>70</sup> Ahora bien, frente a estas órdenes estructurales la Corte Constitucional ha emitido los autos de seguimiento 222 de 2016 y 040 de 2017 ,en los cuales constató que las entidades implicadas no han podido cumplir a cabalidad estas órdenes debido a “una falla estructural en la política agraria de identificación, asignación y recuperación de bienes del Estado, la cual estaba permitiendo que se despojara a la Nación de sus terrenos baldíos mediante una figura totalmente distinta a la prevista originalmente por el legislador, es decir, mediante la utilización de procesos de prescripción adquisitiva del dominio”.

fundamental que desempeñan los bienes baldíos en la garantía del acceso progresivo a la propiedad rural.

El mal diseño de procedimientos agrarios de adjudicación y la falta de un juez natural de los conflictos agrarios, permitió la indebida apropiación de tierras públicas por medio de los juicios de pertenencia desdibujando el propósito de la reforma agraria y debilitando el régimen especial de baldíos.

Por su parte, la sentencia **SU-426 de 2016**, en donde la Corte resolvió la acción de tutela instaurada por 73 ciudadanos en la cual buscaban defensa de sus derechos fundamentales a la vida digna, mínimo vital, acceso a la administración de justicia, debido proceso, igualdad, vivienda digna, trabajo, paz, y “a la tierra para los trabajadores agrarios y de la población campesina que se encuentran en inminente riesgo de desplazamiento”; los cuales estiman vulnerados por *i*) no adjudicarles los predios baldíos que, según afirman, han venido ocupando desde hace más de 40 años; y *ii*) no garantizarles condiciones de seguridad que respondan adecuadamente a las circunstancias de violencia, de las que han sido víctimas.

En este fallo, la Corte determinó que:

***los atributos del derecho a la propiedad rural en beneficio del sector campesino son, por lo menos, ( ...): (i) el derecho a no ser despojado de su propiedad o forzado a deshacerse de la misma, bajo el argumento de ser improductiva, sin que antes se le otorguen alternativas para mejorar la producción o de desarrollo agrícola, como lo es el establecimiento de zonas de reserva campesina habilitadas para tal fin; (ii) el derecho a disfrutar de la propiedad sin intromisiones injustificadas; (iii) el derecho a que el Estado adopte medidas progresivas destinadas a efectivizar el acceso a la propiedad rural y el mejoramiento de su calidad de vida, en términos de dignidad humana; y (iv) el derecho a que se garantice su seguridad alimentaria.***

Igualmente, señaló en relación con el derecho al acceso progresivo a la tierra que; *i*) se trata de un derecho subjetivo que tiene una inescindible relación con mejorar la calidad de vida de la población rural; *mi*) satisface la dignidad humana, fortalece el plan de vida y mejora las condiciones vitales del campesinado, como grupo vulnerable; *si*) tiene un nexo muy cercano

con él pues ello implica vincular al campesino al desarrollo agroeconómico, y de paso, evita propiedades improductivas; y *iv*) tiene una estrecha conexión con la vivienda digna de cara a garantizar soluciones habitacionales adecuadas.

A la luz de estas premisas constitucionales, y ante la falta de claridad en la decisión de los procedimientos agrarios y de restitución de tierras, la Corte decidió conceder la tutela del derecho fundamental a la tierra y el territorio de la población campesina de la vereda “El Porvenir” del municipio de Puerto Gaitán y ordenó crear un comité institucional para solucionar esta problemática en favor de la población campesina que cumpla con los requisitos para ser sujetos de reforma agraria o titulares del derecho a la restitución de tierras en el marco de la Ley 1448 de 2011.

Este asunto, muestra con claridad la ineficacia del derecho agrario en Colombia, irradiada por la inoperancia del procedimiento de adjudicación y la ausencia de coordinación interinstitucional, lo que llevó a los reclamantes a acudir ante la jurisdicción constitucional. La falta de adjudicaciones de tierras baldías terminó por invisibilizar las legítimas aspiraciones campesinas y prolongar su situación de inseguridad jurídica, generando respuestas tardías, fragmentadas e ineficientes, que hasta ahora persisten.

En un caso análogo, la Corte Constitucional en la **sentencia SU-235 de 2016**, estudió la acción de tutela de un grupo de personas desplazadas quienes solicitaban a la administración de justicia ordenar al Incoder y al Ministerio de Agricultura llevar a cabo un proceso agrario de recuperación de baldíos indebidamente ocupados y, una vez efectuado este proceso, que se adjudicaran a la población campesina que estuvo asentada y que fue desplazada de la hacienda Bellacruz.

La Corte Constitucional planteó el siguiente problema jurídico: ¿Las comunidades campesinas asociadas en la Asociación Campesina ASOCOL tienen un derecho constitucional fundamental a que la Corte le ordene al INCODER llevar a cabo el proceso de recuperación de baldíos y que posteriormente se les adjudique los siete predios baldíos que

hacían parte de la Hacienda Bellacruz, teniendo en cuenta que cuando fueron desplazados de dicha hacienda, el gobierno se comprometió a adjudicárselos?

Pese a que los demandantes no tienen derecho a que se les adjudiquen automáticamente los bienes baldíos objeto del proceso. La Corte estimó que los demandantes sí tienen una expectativa susceptible de protección constitucional en la medida en que: a) han venido solicitando al Estado la adjudicación de los baldíos de la antigua Hacienda Bellacruz e impulsado una serie de actuaciones administrativas que dieron como resultado la declaratoria de los bienes como baldíos (...) b) el Gobierno Nacional se comprometió a adjudicar dichos baldíos y el INCORA inició las diligencias para ello (...), c) la falta de acompañamiento del Estado a dichos procesos impidió a los demandantes ocupar los bienes baldíos y cumplir al menos algunos de los requisitos exigidos para la adjudicación.

Por último, la Corte concedió el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y a la vivienda en condiciones dignas al grupo de personas desplazadas que hacen parte de la asociación Asocol y extendió la protección a los miembros de la asociación Asocadar y a las demás personas desplazadas de la antigua Hacienda Bellacruz y ordenó adelantar y culminar los procedimientos agrarios y restitución de tierras que fuesen procedentes.

Este caso retrata muy bien como los conflictos agrarios de vieja data no han podido ser definidos a través de las vías ordinarias, ya que este proceso de reivindicación de derechos de la hacienda Bellacruz se remonta a los años 80 y hasta hoy sigue en los estrados judiciales sin una solución aparente, no obstante, paradójicamente, sirvió para reivindicar las diferentes facetas del derecho fundamental del acceso progresivo a la tierra y la necesidad de la interlocución de las diferentes agencias del Estado para dar solución a un caso estructural desde la óptica del debido proceso administrativo y de la articulación de diferentes agencias del Estado.

Este asunto, desnuda las graves deficiencias de efectividad del derecho agrario y sus mecanismos procesales que han incidido históricamente en la postergación e indefinición de

los conflictos sobre la tierra en Colombia. La falta de procedimientos agrarios adecuados, celeres e idóneos aunada a la inactividad del Estado frente a las solicitudes de recuperación y adjudicación de tierras baldías, forzó a los campesinos a recurrir a la tutela como único mecanismo para hacer valer derechos.

De hecho, uno de los puntos neurálgicos en la falta de efectividad de los procedimientos administrativos agrarios radica en que la carga de la prueba de acreditar la relación jurídica está impuesta al usuario del sistema quien debido a sus condiciones de debilidad manifiesta no puede cumplir.

La vergonzosa postergación en los trámites administrativos, la falta de ejecución de compromisos estatales y la desarticulación entre las entidades responsables del ordenamiento agrario propiciaron un escenario de indefinición jurídica prolongada. De esta manera, el asunto refleja de manera evidente cómo la ineficiencia procesal y la ausencia de rutas institucionales claras llevaron a judicializar un conflicto que, en condiciones ideales, debió haberse resuelto mediante un procedimiento administrativo agrario celerere, técnico y garantista.

Ulteriormente, la Corte mediante la sentencia **SU 213-de 2021** resuelve un caso en donde los supuestos fácticos que dieron lugar a la solicitud de tutela fueron presentados por el accionante y otras 106 personas quienes aducen que la Agencia Nacional de Tierras (ANT), vulneró derechos fundamentales como consecuencia de la falta de respuesta de fondo a varias solicitudes de información, al igual que por no haber culminado tres procedimientos administrativos especiales tramitados por la entidad en el corregimiento de El Garzal, del municipio de Simití en el departamento de Bolívar.

Estos procedimientos administrativos eran de adjudicación de baldíos, revocatoria de resoluciones de adjudicación de baldíos proferidos por el INCORA y, deslinde de un complejo cenagoso para identificar cuáles terreros pertenecían a la Nación y cuáles a los particulares.

En este asunto se concede el amparo invocado y se imparten una serie de órdenes conducentes a hacer efectivo el goce de los derechos amparados.

En relación con el derecho fundamental al acceso progresivo a la tierra esta sentencia es relevante, porque reafirma que el artículo 64 Superior, establece un deber estatal claro guiado por tres dimensiones principales: la seguridad jurídica sobre las relaciones sobre la tierra; el acceso a bienes y servicios fundamentales para el proyecto de vida rural, y la adquisición de propiedad a través de mecanismos como titulación, créditos y subsidios. Además, la Corte establece que la vinculación de este derecho implica que se deban adoptar medidas legislativas, a favor de los trabajadores agrarios como sus titulares.

No obstante, esta providencia ratifica que, si bien los campesinos son sujetos de especial protección constitucional, no tienen un derecho automático a la adjudicación de baldíos, toda vez que en estos trámites se debe cumplir su función social y, además, estar sujetas a las cargas y condicionamientos legales. *Ergo*, el acceso a la propiedad de la tierra no se concibe como un derecho absoluto, sino como un instrumento solidario que implica obligaciones y el someterse al interés general.

En consecuencia, una vez más, la jurisprudencia constitucional pone en evidencia como los procedimientos administrativos que lleva adelante la Agencia Nacional de Tierras tienen en un déficit de eficacia alto, ya que tras años de estar sorteando este conflicto no había una resolución clara a la problemática concreta. De esta manera, se acredita que ante la falta de procedimientos claros, rápidos y eficaces se pone en peligro el respeto y garantía del derecho al acceso a la tierra agravando aún más problemas como la concentración, la informalidad y la inseguridad jurídica.

Finalmente, no se podría abordar un análisis del derecho fundamental a la tierra sino se alude a la sentencia **SU-288 de 2022**, en la cual se unificó criterios en relación con la hermenéutica de las normas de los baldíos, se diseñó una ruta para el ordenamiento de la propiedad y se

ratificó que la adjudicación de baldíos es una competencia privativa de la ANT y no de los jueces, pero bajo el prisma de una armonización.

El caso versa sobre el análisis de tutelas contra sentencias que declararon o negaron la pertenencia sobre terrenos baldíos. En ella, la Corte Constitucional encontró un fuerte conflicto de competencias entre jueces y la ANT por la adjudicación de derechos de propiedad sobre predios baldíos de la Nación pues, debido a su carácter imprescriptible los baldíos no pueden ser declarados propiedad privada por los jueces.

El fallo encontró una solución pragmática, justa y útil pues, si bien, en principio, los baldíos son imprescriptibles por los jueces, la Corte en ejercicio de armonización reconoció que muchas sentencias de pertenencia cumplieron el fin constitucional de acceso a la tierra a la población campesina. Ahora, no menos cierto es que si bien a estos predios solo se pudo haber accedido la ANT adjudicación hecha por la autoridad de tierras, por esta razón se ordenó al Gobierno Nacional adelantar acciones para reconocer estas sentencias y la propiedad privada sobre estos terrenos, cuando quien la solicitó hubiera cumplido los requisitos para ser adjudicatario.

Esta providencia, a la postre da cuenta de cómo jueces civiles ordinarios se resisten a aplicar por ignorancia o por error las normas propias del derecho agrario y acuden a figuras del derecho privado para poder prescribir bienes públicos. Ello demuestra, por un lado, la falta de eficacia de los procedimientos administrativos de adjudicación y que sus beneficiarios no acudieron a ellos porque la función está excesivamente centralizada, por falta de celeridad, por la ausencia de reglas claras. Y por otro, la ausencia de un juez especializado agrario que ante un conflicto de esta naturaleza fácilmente hubiese aplicado los derroteros del derecho agrario y especialmente el régimen de bienes baldíos.

La referencia a estos hitos jurisprudenciales y emblemáticos es importante porque, por un lado, en ellos se construye una dogmática del derecho fundamental de acceso a la propiedad rural de los campesinos que sirve de punto de partida para el desarrollo de los procedimientos

que deben garantizarlo y, por otro, demuestra la grave problemática de tierras que enfrenta el país debido a la falta de eficacia de los procedimientos del derecho agrario que se pueden resumir en:

i) falta de procedimientos administrativos agrarios expeditos técnicos y adecuados a la realidad rural; ii) asignación de la carga de probatoria en los reclamantes campesinos quienes deben demostrar condiciones sobre la tenencia de la tierra lo que a la postre impide su acceso real al sistema; iii) inexistencia de un juez natural especializado en conflictos agrarios lo que ha permitido que procesos civiles suplan indebidamente a los procedimientos agrarios; iii) desarticulación institucional entre las entidades competentes del ordenamiento territorial y agrario.

Lo anterior, en suma, constata que el ordenamiento jurídico colombiano que pese a la existencia formal recursos administrativos y judiciales, carecen de eficacia para materializar los principios constitucionales de la Constitución agraria. Por esta razón es menester postular una posible solución de cara a la edificación de recursos o garantías idóneas para la protección del derecho fundamental de acceso a la propiedad rural el cual se pasa a estudiar.

El siguiente cuadro resume la importancia de estas sentencias resaltando las deficiencias procesales:

Sentencia	Fundamentos fácticos	Dificultades procesales detectadas
<p style="text-align: center;"><b>T-488 de 2014</b></p>	<p style="text-align: center;">Una Oficina de Registro de Instrumentos Públicos se negó a inscribir la sentencia que declaraba la prescripción adquisitiva de dominio sobre un bien inmueble. La Corte Constitucional revocó la decisión de instancia y negó la protección de los derechos fundamentales invocados, argumentando que las tierras baldías solo pueden adquirirse mediante adjudicación conforme a la normativa vigente.</p>	<p style="text-align: center;">Ausencia de procedimientos claros y adecuados en el derecho agrario para adjudicar baldíos; desconocimiento por parte de los jueces civiles de las reglas sobre el régimen de bienes baldíos; carencia de información precisa sobre territorios baldíos y beneficiarios, facilitando la concentración inequitativa de tierras.</p>

Sentencia	Fundamentos fácticos	Dificultades procesales detectadas
<b>SU-426 de 2016</b>	73 ciudadanos interpusieron tutela por la falta de adjudicación de predios baldíos que ocupaban desde hacía más de 40 años y por la ausencia de garantías de seguridad ante la violencia. La Corte protegió su derecho al acceso a la tierra y ordenó la creación de un comité institucional para resolver la problemática.	Inoperancia de los procedimientos de adjudicación agraria; falta de coordinación interinstitucional; invisibilización de los derechos campesinos por ausencia de decisiones administrativas oportunas; inseguridad jurídica prolongada.
<b>SU-235 de 2016</b>	Personas desplazadas reclamaron la recuperación y adjudicación de baldíos en la Hacienda Bellacruz. La Corte reconoció su expectativa legítima de adjudicación y ordenó a las entidades competentes culminar los procesos respectivos.	Prolongación de conflictos agrarios por ausencia de procedimientos administrativos eficaces; exceso de requisitos para la adjudicación, falta de acompañamiento estatal en la adjudicación de baldíos; judicialización innecesaria de conflictos por inacción de las entidades agrarias.
<b>SU-213 de 2021</b>	106 personas demandaron a la Agencia Nacional de Tierras por la falta de respuesta en trámites administrativos sobre adjudicación de baldíos y deslinde de terrenos. La Corte concedió la tutela y ordenó medidas para garantizar el goce efectivo del derecho.	Déficit de eficacia en los procedimientos administrativos de la ANT; demoras injustificadas en la resolución de conflictos agrarios; falta de claridad en la definición de derechos sobre baldíos.
<b>SU-288 de 2022</b>	La Corte resolvió un conflicto de competencias entre jueces y la ANT sobre la adjudicación de predios baldíos, estableciendo que la adjudicación es competencia exclusiva de la ANT pero reconociendo que algunas sentencias de pertenencia cumplieron el objetivo constitucional de acceso a la tierra.	Confusión en la jurisdicción competente para la adjudicación de baldíos; contradicción entre jueces civiles y entidades agrarias; necesidad de armonización normativa para garantizar seguridad jurídica. Necesidad de un juez agrario especializado

Ahora bien, vista la evolución histórica del derecho agrario con su déficit de eficacia real y constatado que, ante ello, la jurisdicción constitucional ha tenido que actuar con mayor énfasis para lograr desarrollo del derecho acceso progresivo a la propiedad, se continua y se centra el análisis en determinar cuál es la importancia de la jurisdicción agraria y el impacto que su efectivo diseño tendrá en la garantía real de este derecho fundamental.

## **Conclusiones**

1. El derecho social fundamental al acceso progresivo a la tierra se constituye como piedra angular sustancial del derecho agrario, al establecerse por la jurisprudencia que es un derecho de carácter económico social y cultural, reconocido en el artículo 64 de la Constitución Política y que tiene una dogmática y estructura propia, la cual aquí se intenta sistematizar. Su consagración en el derecho internacional y constitucional deben obligatoriamente repercutir en la transformación del campo, el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad y la efectiva protección de los derechos del sujeto campesino.

2. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha puesto en evidencia la ineficiencia estructural del derecho agrario en Colombia resaltando que los procedimientos administrativos y judiciales vigentes no han podido garantizar el acceso progresivo a la tierra como derecho fundamental. Providencias como la T 488 del 2014, SU 426 de 2016, SU 235 de 2016 constatan que la falta de procesos diáfanos y expeditos han obligado a los campesinos a recurrir a la tutela como única vía para proteger sus derechos cuando en el deber ser estos conflictos pudieron haber sido resueltos por Procedimientos administrativos agrarios idóneos y la garantía de un juez natural agrario. Lo anterior ha generado incertidumbre jurídica facilitando la concentración irregular de la propiedad y afectando principalmente a los campesinos.

3. Como respuestas a estas falencias, la Corte Constitucional ha exhortado al gobierno a corregir este déficit de eficacia del derecho agrario y estructurar mecanismos procesales que permitan la solución eficiente del conflicto sobre la tierra. En providencias como la SU 288 del 2022 se ha reiterado la necesidad de un sistema de adjudicación y recuperación de tierras con mayor seguridad jurídica y coherencia institucional y además se ha insistido en la importancia de la jurisdicción agraria especializada como el juez natural de estas disputas.

## CAPÍTULO III

### **3. Jurisdicción agraria: retos de los nuevos cambios constitucionales y legales en perspectiva administrativa**

#### **3.1. Introducción**

Los retos y desafíos que tiene Colombia en la materialización de la jurisdicción agraria son muy importantes, ya que por primera vez existen bases constitucionales y legales sólidas para crear una justicia especializada en lo agrario. Lo anterior, es fundamental para disminuir la conflictividad en lo rural, para que el juez de esta jurisdicción, sea el epicentro de las decisiones trascendentales sobre la tierra en los territorios y dotar de seguridad jurídica para transformar las relaciones precarias en propiedad legítima, en donde el Estado tenga el monopolio del conocimiento de quienes habitan los territorios, una base tributaria relevante para los municipios por concepto de impuesto predial y la definición de sus controversias.

En primer lugar, es relevante señalar que este proceso transita por un sendero jurídico sólido, porque ya existe un fundamento constitucional claro para desarrollarla (AL 03 de 2023); en segundo lugar, ya está promulgado el cimiento legal estatutario, el cual se encuentra en revisión de la Corte Constitucional; y, en tercer lugar, existe un ambiente político propicio para allanar el camino en su construcción, pues a pesar de las diferencias de criterio con las fuerzas políticas opositoras a esta iniciativa, emerge paulatinamente un relativo consenso que esta jurisdicción es un paso fundamental para afianzar el frágil estado de derecho colombiano en los territorios, pues la judicatura agraria es, sin lugar a dudas, garantía de ello.

Pues bien, en suma, existe ya un amplio desarrollo del derecho sustancial agrario (Ley 160 de 1994, Decreto Ley 902 de 2017 y jurisprudencia constitucional) pero no se ha fortalecido un andamiaje administrativo y judicial que materialice procesalmente los trámites de la administración y los procesos judiciales, lo cual ha conllevado a que sea imperioso y

necesario la jurisdicción agraria de cara afianzar la seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra y hacer efectivo el acceso a este derecho social fundamental.

Frente a ello Gargarella, en un plano más teórico, a firma que:

*uno de los problemas más significativos sufridos por tales reformas constitucionales apareció, justamente, por haber concentrado las energías del cambio en la sección de derechos de la misma sin reconocer la influencia que tiende a ejercerse sobre ellos desde la sección constitucional dedicada a la organización del poder. Cabe resaltar que, al concentrar su esfuerzo en el área de los derechos, los reformistas sociales prácticamente dejaron de lado un necesario trabajo sobre el área de organización del poder<sup>71</sup>.*

Dicho en otras palabras, el constitucionalismo latinoamericano, y específicamente el colombiano, desarrolló una fuerte parte dogmática pero no garantizó una vigorosa parte orgánica, dejando de lado la importante premisa que los derechos se materializan a través de las instituciones **administrativas, jurisdiccionales y procesales**, las cuales son la otra cara de la moneda del derecho subjetivo, pues constituyen “la sala de máquinas de la constitución”<sup>72</sup>. Esto es notorio en materia de tierras, ya que el derecho al acceso progresivo a la tierra no ha podido respetarse y garantizarse debido a falta de instituciones técnicas, burocracias especializadas y la ausencia de procedimientos administrativos y judiciales sencillos que garanticen el acceso y goce efectivo del derecho.

En suma, si bien el constituyente colombiano previó en la cúspide normativa el derecho al acceso progresivo a la propiedad rural no se diseñaron desde el ámbito institucional (administrativo y judicial) y, en efecto, desde la misma organización del poder, las garantías necesarias para su real eficacia. *Ergo*, “mientras ello no suceda, la Constitución deviene inaplicada: porque falta la norma necesaria para su realización, o porque exista una norma legal (este si aplicable) que desvirtúa su contenido normativo”<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> Gargarella, R. (2014). *La sala de máquinas de la constitución. Dos siglos de Constitucionalismo en América Latina (1810 -2010)*. Buenos Aires; Katz Editores, p. 332.

<sup>72</sup> *Ibíd.*, p. 333.

<sup>73</sup> Sanchís Prieto, L. (2013). “El constitucionalismo de los derechos”. *Ob. cit.*, p. 76.

Entonces, el desafío más importante en esta materia es determinar ¿cuál es el mejor modelo para esta jurisdicción que mejor se acople a nuestro contexto e instituciones? ¿cuál es la mejor estructura, funciones y competencias de esta nueva Jurisdicción, de los jueces, tribunales y órganos de cierre, para que en una repartición eficiente de tareas, no se tenga problemas a futuro en su implementación y se busque la mejor y la mejor arquitectura de administración de justicia para que los conflictos agrarios no se conviertan en procesos interminables sino en causas eficientes que se orienten por los postulados de proteger al más débil de la relación agraria: el campesino y los grupos étnicos.

Pues bien, teniendo en cuenta: *i)* el desarrollo que ha tenido el derecho agrario en Colombia y su limitada eficacia como quedó demostrado con la evidencia de la jurisprudencia constitucional, *ii)* el avance cualitativo de la jurisprudencia en punto al desarrollo del derecho social fundamental al acceso progresivo de la tierra y *iii)* que existen disposiciones constitucionales y legales importantes que no pueden ser desarrolladas con una eficacia razonable, es relevante preguntarse ¿por qué ello no ha sido posible? ¿Por qué después de casi 100 años de la creación del fin social y democrático de la propiedad rural este no ha logrado materializarse a través de los procedimientos administrativos y judiciales que hoy rigen la materia?

Ahora bien, con el fin de dar respuesta a ese interrogante y con el propósito de dar una explicación y solución a la inoperancia del derecho agrario y de la falta de garantía del derecho al acceso a la tierra, esta investigación hace el presente análisis en estos cuatro acápites de análisis: 3.1) antecedentes de la jurisdicción agraria; 3.2) estado actual de la jurisdicción agraria y 3.3) propuesta concreta de cómo la jurisdicción agraria podría ser más eficiente en el logro de sus postulados teniendo en cuenta los modelos de jurisdicción agraria y administrativa y 3.4) la armonización de los procedimientos administrativos agrarios de la Ley 160 de 1994 y el Decreto Ley 902 de 2017 con la Jurisdicción agraria: hacia la creación de un sistema de jurisdicción agraria.

### **3.2. Antecedentes de la jurisdicción agraria en Colombia**

El derecho agrario en Colombia tiene como antecedente clave la creación de los jueces de tierras mediante la Ley 200 de 1936. Estos jueces fueron designados para abordar conflictos como posesión, deslindes y prescripción adquisitiva, pero fueron limitados en su competencia para resolver asuntos administrativos de la reforma agraria, lo que los confinó a causas civiles. En 1943, la Ley 4 suprimió estos jueces, asignando sus funciones a los jueces civiles.

Más tarde, en 1973, la Ley 4 facultó al Ejecutivo para crear una sala agraria en la Corte Suprema de Justicia, pero esta no se materializó y, aunque se mantuvo la denominación de “Casación Civil y Agraria”, no cumplió funciones agrarias propiamente dichas. En 1987, la Ley 30 otorgó nuevamente al gobierno la facultad de implementar una jurisdicción agraria. Así, el Decreto 2303 de 1989 creó formalmente la Jurisdicción Agraria, con el propósito de resolver conflictos relacionados con la propiedad y posesión de tierras rurales y la conservación de recursos naturales agrarios.

El Decreto 2303 de 1989 estableció que la Jurisdicción Agraria se encargaría de los conflictos derivados de actividades agrarias y el uso de recursos naturales, pero excluyó las decisiones administrativas sobre tierras. Esta omisión, sumada a la creación de solo tres juzgados y dos tribunales agrarios de los previstos, limitó su implementación efectiva, situación agravada por la priorización estatal de la lucha contra el narcotráfico y el orden público.

Aunque el Decreto 2303 definía esta jurisdicción como agraria, en realidad se trataba de una especialidad dentro de la jurisdicción civil ordinaria por tres razones: los conflictos eran en su mayoría de orden civil, el órgano de cierre era la Corte Suprema en su sala civil, y se excluían conflictos administrativos sobre tierras, cuyo control era de la jurisdicción contenciosa administrativa.

Con la promulgación de la Constitución de 1991, el artículo 116 no incluyó la jurisdicción agraria en la estructura judicial del país, lo que diluyó su aplicación. La Ley 270 de 1996 ordenó la suspensión de los juzgados agrarios en espera de que el Consejo Superior de la Judicatura los implementara en dos años; sin embargo, nunca se realizaron las acciones necesarias para consolidarla.

Finalmente, la Ley 1285 de 2009 reformó la ley estatutaria de la rama judicial sin incluir la jurisdicción agraria, y el Código General del Proceso derogó las disposiciones procesales del Decreto 2303 de 1989. Aunque leyes como la 1561 de 2012 (para sanear la posesión de pequeños predios) y la 1448 de 2011 (restitución de tierras) han abordado temas agrarios, estos procesos aún se manejan bajo la jurisdicción civil ordinaria, lo cual indica la ausencia de una jurisdicción agraria especializada.

### **3.3. Estado actual de la jurisdicción agraria**

En el marco del proceso de paz con la guerrilla de las FARC se concertó en el punto 1 sobre la Reforma Rural Integral, en el punto 1.1. 5 se previó la creación de esta jurisdicción en los siguientes términos: *“En el marco de la jurisdicción agraria que se cree, el Gobierno se asegurará de la existencia de un recurso ágil y expedito para la protección de los derechos de propiedad”*.

En consecuencia, posteriormente, se promulga el **Acto Legislativo 03 de 2023**, *“por medio del cual se modifica la Constitución Política de Colombia y se establece la jurisdicción agraria y rural”*.

La creación de la Jurisdicción Agraria y Rural mediante el Acto Legislativo 03 de 2023 constituye una significativa evolución en la judicatura de Colombia, ya que su teleología es desarrollar un cuerpo judicial especializado en la resolución de los conflictos agrarios y rurales que han golpeado históricamente a comunidades campesinas y étnicas. Esta reforma constitucional se enmarca en el contexto de la implementación del Acuerdo de Paz y el

desarrollo rural sostenible, la cual busca proteger los derechos de los campesinos y comunidades rurales, y brindar acceso a la justicia en el contexto agrario.

La modificación del artículo 116 de la Constitución Política de Colombia y la creación del Capítulo 3A, "De la Jurisdicción Agraria y Rural", dentro del Título VIII, "De la Rama Judicial", establecen las bases para la estructura y funcionamiento de esta jurisdicción especializada. La Sala de Casación Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado serán los órganos de cierre de la jurisdicción, garantizando la coherencia y unidad en la interpretación de las normas agrarias y rurales. Además, el Consejo Superior de la Judicatura implementará gradual y progresivamente los tribunales y juzgados agrarios y rurales, teniendo en cuenta las zonas de mayor conflictividad y demanda de justicia en el sector agrario.

**La ley estatutaria de la jurisdicción agraria** instituye la creación de la Jurisdicción Agraria y Rural, su integración, estructura y funcionamiento en armonía con la Ley Estatutaria 270 de 1996 y en cumplimiento del Acto Legislativo 03 de 2023.

La ley modifica varios artículos de la Ley 270 de 1996, incluyendo la integración de la Rama Judicial, la creación de los órganos de cierre en la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado (en los asuntos de su respectiva competencia), y la creación de los Tribunales Agrarios y Rurales y Juzgados Agrarios y Rurales. Además, la ley establece la provisión de cargos para los Juzgados Agrarios y Rurales y los Tribunales Agrarios y Rurales, la capacitación en normatividad agraria y ambiental, y la garantía de recursos necesarios para la implementación y funcionamiento de la Jurisdicción Agraria y Rural.

Esta ley representa un avance significativo en la protección de los derechos de los campesinos y comunidades rurales, por cuanto crea una rama especializada del sistema judicial, con el objetivo de abordar de manera efectiva los conflictos agrarios y rurales que han afectado históricamente al país y que sin duda son la causa estructural del conflicto armado interno,

lo que permitirá una atención más especializada y eficiente a los casos agrarios y rurales, para simplificar el acceso a la justicia para las comunidades rurales y campesinas.

Uno de los avances más importantes del proyecto de ley es la creación de los Centros Especializados de Apoyo Técnico Agrario y Rural, quienes brindarán asesoría y apoyo técnico a la judicatura para la solución de casos específicos lo que buscará dar una mejor interpretación de las problemáticas agrarias y rurales.

A pesar de los progresos de la ley, existen desafíos importantes para su implementación efectiva, como *i)* recursos adicionales para la creación de los Tribunales y Juzgados Agrarios y Rurales; *ii)* garantizar la independencia y autonomía; *iii)* mecanismos de coordinación reales, *iv)* la definición de competencias precisas.

En conclusión, la Ley Estatutaria representa un adelanto importante en la protección de los derechos de los campesinos, pero su eficacia dependerá de la generación de capacidad del Estado para superar los desafíos planteados y garantizar la independencia y autonomía de los jueces agrarios.

Recapitulando la Ley Estatutaria desarrolla varios puntos importantes para la Jurisdicción Agraria y Rural en Colombia. Algunos de los aspectos más destacados incluyen:- La creación de los órganos de cierre en la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado; - La estructura y composición de los Tribunales Agrarios y Rurales y Juzgados Agrarios y Rurales; La creación de los Centros Especializados de Apoyo Técnico Agrario y Rural para brindar asesoría y apoyo técnico a los jueces y magistrados; La obligación de los jueces y magistrados de recibir capacitación en normatividad agraria y ambiental; La garantía de recursos necesarios para la implementación y funcionamiento de la Jurisdicción Agraria y Rural; la coordinación entre las diferentes entidades gubernamentales y no gubernamentales que trabajan en el sector agrario y rural;

Sin embargo, la implementación de la ley, a mi juicio del autor, enfrenta desafíos importantes como:

-Estrategia de comunicación efectiva para informar y sensibilizar a las comunidades rurales y campesinas sobre sus derechos y beneficios.

La experiencia, por ejemplo, en la implementación de la especialidad de restitución de tierras indica que la ejecución de normas complejas como la de la jurisdicción agraria necesita una estrategia de comunicación diferente en donde se potencialice un lenguaje inclusivo, fácil de entender sin desmeritar las complejidades técnicas de la norma. Ello potencializará el acceso efectivo de los usuarios y el impacto de la norma legal en los territorios más afectados por la concentración de la propiedad y los rigores del conflicto armado. En efecto, y a manera de ejemplo en el diseño de la Unidad de Restitución de Tierras se creó una Dirección Social que era la encargada de dialogar con las comunidades para hacer más fácil el entendimiento de las disposiciones y hacer más accesible el acceso a los procesos (ver Decreto 4801 de 2011 art. 15)

-Rendición de cuentas para garantizar su credibilidad, confianza e impacto de su actividad.

Generalmente las autoridades judiciales hoy no se encuentran sometidas a la rendición de cuentas, pero sería un avance importante que la jurisdicción agraria muestre los avances cualitativos y cuantitativos de su gestión, lo cual redundará en transparencia y democratización de su gestión.

-Coordinación con otras jurisdicciones y entidades gubernamentales para garantizar una respuesta integral y efectiva a los conflictos agrarios y rurales.

Uno de los grandes obstáculos que enfrenta la efectividad del Estado en materia de tierras es la articulación interinstitucional de las autoridades administrativas y judiciales. Por un lado, entre las autoridades administrativas es necesario el intercambio de información en tiempo

real de los datos prediales y de relaciones jurídicas con la tenencia de la tierra, pues ello es fundamental para tomar decisiones informadas y sin error. Por otro lado, será primordial la articulación de las competencias de la jurisdicción agraria con la contenciosa administrativa y la ordinaria en la medida de que muchos de los procesos que actualmente cursan en los despachos judiciales, inexorablemente tendrán que ser abordados por el juez agrario, sin embargo, ello será imposible si no encuentra información rápida y eficiente de las otras jurisdicciones y de la articulación de sus competencias.

- Planificación y ejecución efectiva para garantizar su sostenibilidad y efectividad en el largo plazo.

Los conflictos agrarios y rurales se encuentran dispersos a lo ancho y largo del país y la jurisdicción tendrá que abordar un sinnúmero importante de causas y litigios. No obstante, muchos de los problemas de la tenencia de la tierra necesitan para su resolución complejas intervenciones de políticas públicas y la gestión de otras entidades del Estado. Por esta razón, si bien la jurisdicción es un paso importante en la resolución de los problemas del campo, el Estado en su conjunto deberá planificar para coadyuvar la acción de estos jueces, ya que solo de la planificación estrecha de todas las entidades del Estado, con acciones concretas en su ámbito, dependerá la efectividad de su gestión en el largo plazo.

- Mayor protección y promoción de los derechos de las comunidades rurales y campesinas, especialmente en áreas como la tierra, el agua y la biodiversidad.

Debido al conflicto armado que aún nos asola es relevante que la jurisdicción tenga unas fuertes medidas de protección jurídica (cautelares y medidas provisionales) de cara a garantizar los derechos sobre la tierra. Si bien es cierto las Leyes 387 del 97 y 1448 de 2011, se implementó una estrategia de protección predial es necesario ahondarla en términos de tutela efectiva y preventiva de los derechos reales con una lógica individual y colectiva. Lo anterior implica también la protección de los recursos hídricos y la biodiversidad en los diferentes territorios.

En suma, la eclosión e implementación de la Jurisdicción Agraria y Rural es un paso relevante hacia la construcción de paz y justicia en nuestro país, pero requiere sistematicidad de acciones para garantizar su efectividad e impacto coherente.

Luego, la creación de esta jurisdicción especializada representa un avance significativo en la protección de los derechos de los campesinos y comunidades **rurales** en Colombia, y se espera que contribuya a abordar de manera efectiva y justa los conflictos agrarios y rurales que han afectado históricamente al país.

Ahora, si bien es cierto se creó la jurisdicción agraria con rango constitucional y esto *per se* es un paso relevante. Lo cierto es que esta nació acéfala, es decir sin un órgano de cierre agrario, propiamente dicho, toda vez que la cúspide de la resolución de los conflictos en esta materia seguirá fragmentada, pues el Consejo de Estado decidirá sobre aquellos que se deriven de los actos administrativos en lo rural; y la Corte Suprema de Justicia, resolverá sobre los conflictos entre los particulares.

En consecuencia, seguirá faltando una unificación jurisprudencial en materia agraria que consulte sus especificidades, principios y particularidades fácticas del mundo y la compleja realidad rural del país, que se amalgama en condiciones de normalidad y de conflicto armado interno.

Para sintetizar esta problemática daré un ejemplo claro de lo que puede llegar a suceder al tener dos órganos de cierre en una misma jurisdicción.

1. Un grupo de campesinos que ha explotado económicamente un terreno por más de 20 años, quienes se consideran poseedores de buena fe, reclaman ante la jurisdicción ordinaria sus derechos a ser reconocidos como propietarios bajo las reglas del derecho privado. La decisión por parte de la Corte Suprema de Justicia, que ha seguido los derroteros del derecho civil, podría ser más cercana a reconocer la pertenencia del terreno y declarar propietarios a los campesinos tras el cumplimiento de los requisitos legales de la prescripción adquisitiva de

dominio. Sin embargo, el Consejo de Estado aplicando el régimen de baldíos, y ante la duda si un terreno hoy es de propiedad privada o pública, podría considerar que el terreno es un bien de naturaleza pública e imprescriptible y, por lo tanto, restablecer el fundo al Estado pues la única entidad competente para declarar la propiedad sería la Agencia Nacional de Tierras.

2. Lo cierto, es que el Consejo de Estado, la Corte Suprema de Justicia e incluso la Corte Constitucional no tienen líneas comunes en la interpretación del derecho agrario, pues se guían por lógicas diferentes de acuerdo con la especialidad de las cuales son órgano de cierre. Tal como quedó evidenciado en la sentencia T488 de 2014 y SU 288 de 2002. Por lo tanto, esperar que la Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, tenga acuerdos con la Jurisdicción Contenciosa en materia de propiedad, posesión y ocupación, resulta complejo y alejado de la realidad.

Por lo tanto, era más consecuente con la realidad del país crear una corte agraria, para resolver integral y técnicamente los conflictos rurales y, de esta manera, desarrollar y unificar la jurisprudencia agraria que Colombia necesita.

Finalmente es relevante señalar que la implementación de la Jurisdicción Agraria y Rural requiere **la expedición de una ley ordinaria de procedimientos** que regule su estructura, funcionamiento y competencias, la cual será tramitada y expedida por el Congreso de la República y se encuentra en discusión.

Esta ley deberá establecer principalmente las competencias, el proceso judicial agrario y la filigrana de cómo funcionaran la primera, segunda instancia, y los órganos de cierre. Este es un paso crucial por cuanto a través de estos procedimientos se deberá garantizar el acceso efectivo a la justicia y la protección de los derechos de los campesinos y comunidades rurales. Creando un recurso judicial efectivo construido bajo la égida de las garantías judiciales y el debido proceso.

En esta ley será necesario definir estructura procedimental judicial de órganos de cierre, tribunales y jueces agrarios que tendrán la responsabilidad de implementar esta jurisdicción. En efecto, las diversas competencias, procedimientos y el sistema jurisdiccional que se será el encargado de llevar a buen puerto esta iniciativa.

### **3.3.1. Descripción y crítica del proyecto de ley ordinaria de jurisdicción agraria**

El Proyecto de Ley de Jurisdicción Agraria y Rural (183 de 2024) se organiza en seis títulos, a saber: El Título I establece objeto, fines y principios fundamentales de la jurisdicción. El Título II delimita las competencias específicas de la judicatura. El Título III detalla el proceso agrario y rural, desde la presentación de demandas hasta la ejecución de sentencias. El Título IV aborda el régimen de recursos y el Título V se centra en la conciliación y la amigable composición. Finalmente, el Título VI presenta disposiciones finales, régimen de transición y aspectos administrativos necesarios para la implementación de la ley.

En conjunto, estos títulos ofrecen un marco integral para la jurisdicción agraria y rural, el cual busca; i) resolución de conflictos, ii) promoción de la equidad y la justicia social en el ámbito agrario.

La ley de jurisdicción agraria en Colombia se erige como una respuesta a las problemáticas históricas de los campesinos y su demanda de justicia. Este marco normativo busca ofrecer soluciones efectivas a los conflictos que surgen de la propiedad, tenencia y uso de la tierra, asegurando un acceso más justo y equitativo a los recursos agrarios.

Uno de los aspectos más destacados de esta nueva legislación es su enfoque principialista para una correcta hermenéutica de su filosofía. Por lo tanto, la justicia agraria, no solo se limita a resolver conflictos, sino que también promueve un entorno más justo en el acceso a la tierra.

A manera de ejemplo, el principio de protección de la parte más débil es crucial ya que muchas comunidades rurales se enfrentan a desigualdades estructurales que les impiden acceder a sus derechos. Esta directriz se traduce en la necesidad de adoptar medidas que protejan a pequeños productores y campesinos, asegurando que sus derechos sean respetados y que tengan un canal de acceso a la justicia. Así, se busca no solo la resolución de conflictos, sino la creación de un sistema de protección que fomente la equidad.

La función social y ecológica de la propiedad agraria destaca la necesidad de un uso responsable de la tierra. En un país que enfrenta problemas de deforestación y degradación del medio ambiente, es fundamental que la legislación agraria contemple la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales. Esto implica que los propietarios de tierras deben ser responsables no solo ante el Estado, sino también ante la comunidad y el medio ambiente, promoviendo prácticas agrícolas que respeten y conserven los ecosistemas.

En relación con las competencias, el proyecto de Ley las deposita en jueces y tribunales agrarios. Empero, estos deben abordar los conflictos de manera holística donde involucren, temas ambientales, del conflicto armado, de comunidades étnicas, de infraestructura y otras materias. Razón por la cual la especialización debe abordarse desde un hondo discernimiento del campo colombiano.

El régimen de recursos ordinarios extraordinarios es un asunto clave en el proceso agrario toda vez que esté permitirá garantizar la doble instancia y por otro lado la impugnación de las decisiones de los tribunales. Por lo que es necesario pensar en impugnaciones con causales diferenciales que sean más accesibles a los sujetos involucrados y que para sortear aquellos se reciba asesoría especializada por parte de las agencias de Defensoría pública.

La conciliación y la amigable composición el proyecto la busca potencializar, toda vez que muchos conflictos podrían evitarse si se acude a estos mecanismos, máxime cuando se busca la participación de las comunidades en la búsqueda de soluciones.

Por otro lado, el contexto de conflicto armado interno debería tenerse en cuenta y toda la experiencia de la especialidad de restitución de tierras la cual ya tiene una década emitiendo sentencias sobre conflictos agrarios y territorios.

Por último, la implementación del Proyecto de Ley de Jurisdicción Agraria y Rural requerirá compromiso del Estado y la sociedad para lo cual es relevante que se den los recursos para su funcionamiento y se desarrollen estrategias pedagógicas para su aplicación. Por lo tanto, la edificación de la jurisdicción agraria es un reto que involucra al legislativo, ejecutivo y judicial para su éxito.

### **3.3.2. Crítica al proyecto de ley de jurisdicción agraria**

Vistos los aspectos más relevantes del proyecto de ley se pueden identificar algunas limitaciones y áreas de mejora en el proyecto.

#### **Inaccessibilidad de los recursos extraordinarios:**

Los recursos extraordinarios (arts. 54 a 59) como la casación y la revisión eventual, son técnicos, costosos y complejos para los actores rurales, especialmente para los pequeños productores, campesinos y comunidades étnicas.

Lo anterior, inexorablemente limitaría el acceso a la justicia para aquellos que más lo necesitan, razón por la cual se debería pensar en el rediseño de los recursos extraordinarios con causales diferentes que sean más accesibles a los sujetos del proceso agrario y de un apoyo relevante en términos de defensoría pública, especialmente, en capacidades humanas y técnicas.

#### **Creación de recursos de apelación ante el Consejo de Estado:**

El proyecto de ley (párrafo del artículo 9) opta por la creación de recursos de apelación ante el Consejo de Estado lo que podría generar una sobrecarga para esta corporación y retrasar la resolución de conflictos, como sucedió en años anteriores.

Lo anterior, se contradice con el CPACA que ha intentado dejar al Consejo de Estado como un tribunal de unificación jurisprudencial y no como un tribunal de apelaciones (Al respecto ver la Ley 2080 de 2021). Lo anterior, implicaría en la práctica la congestión judicial debido al mal diseño de las competencias judiciales. Por lo tanto, la recomendación concreta, es que estos asuntos sean conocidos en su mayoría en primera instancia por el juez agrario; en segunda instancia por los tribunales agrarios y, excepcionalmente, por vía de recursos extraordinarios accesibles, la intervención de los órganos de cierre.

### **Eliminación parcial del control judicial de los procedimientos agrarios:**

El artículo 12, parágrafo 1º, del proyecto plantea eliminar el control judicial automático de todos los procedimientos agrarios de la Ley 160 de 1994. Lo anterior, concedería a la (ANT) la facultad de tomar decisiones definitivas en dichos procedimientos, sin perjuicio de la posibilidad de la acción de nulidad agraria.

Esta medida resulta razonable para lograr agilidad en el proceso. Empero, sería relevante fortalecer las capacidades técnicas de la ANT para que los procesos que no tengan control de legalidad no tengan inconvenientes. Empero, es relevante que en estos eventos se crea un control por demanda.

### **3.4. Propuesta para una jurisdicción agraria más eficiente: recurso judicial efectivo, modelo de sistema administrativo en el contexto de conflicto armado colombiano**

La edificación de la jurisdicción agraria en Colombia es un reto que requiere la consideración de varios aspectos, especialmente en un contexto de décadas de conflicto armado, ausencia de procedimientos claros y desigualdad en el acceso a la tierra. Para abordar esta problemática, es fundamental tener en cuenta tres conceptos clave: **el recurso judicial efectivo, el sistema de jurisdicción administrativa y el contexto colombiano de conflicto armado.**

El recurso judicial efectivo es un eje fundamental para garantizar la protección de los derechos de los campesinos, quienes han sido históricamente excluidos de los procesos decisionales relacionados con la tierra. Un recurso judicial efectivo implica proveer mecanismos de tutela o protección que sean idóneos, eficaces y rápidos para resolver los conflictos sobre la tierra.

Por otro lado, el sistema de jurisdicción administrativa juega un papel crucial en la resolución de conflictos agrarios, ya que es el encargado de tomar decisiones administrativas y de revisarlas en el control judicial. El sistema de jurisdicción administrativa especializado y eficiente es esencial para garantizar el éxito de la jurisdicción agraria, pues solo con el fortalecimiento administrativo es crucial para esa causa.

Finalmente, el contexto colombiano de conflicto armado es un factor determinante que debe ser considerado al construir una jurisdicción agraria. El conflicto armado ha generado desplazamientos forzados, violaciones a los derechos humanos y una profunda desigualdad en el acceso a la tierra. Por lo tanto, es fundamental que la jurisdicción agraria tenga en cuenta las particularidades de este contexto y busque mecanismos para reparar los daños causados y garantizar la justicia y la equidad para las víctimas del conflicto.

*Ergo*, la presente investigación busca proponer tener en consideración de estos tres conceptos puede contribuir a la construcción de una jurisdicción agraria efectiva en Colombia.

### **3.4.1. Recurso judicial efectivo**

Este estudio aborda el análisis de la categoría jurídica de “recurso judicial efectivo”<sup>74</sup> contenido en la Convención Americana de DDHH y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

---

<sup>74</sup> Corte IDH. Caso Fairén Garbí y Solís Corrales Vs. Honduras. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 2, párr. 90; Caso Godínez Cruz Vs. Honduras. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 3, párr. 92); Garantías judiciales en estados de emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987.

Este derecho humano derivado de la interpretación armónica de los artículos 8 y 25 de la referida Convención, implica que los Estados parte tienen la obligación internacional de respetar y garantizar que las personas sujetas a su jurisdicción tengan la posibilidad de ejercer recursos y acciones ante los tribunales competentes, en el marco del debido proceso, para proteger sus derechos fundamentales y posiciones jurídicas consagradas en la Constitución y la ley.

Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado:

*La Corte ha interpretado que el alcance de la obligación del Estado de proporcionar un recurso judicial, recogida en el texto del artículo 25 de la Convención, no se reduce a la mera existencia de tribunales o procedimientos formales, sino que el Estado debe, además, adoptar medidas positivas para garantizar que estos recursos sean efectivos para dirimir si ha habido una vulneración de derechos humanos y proporcionar la eventual reparación. En ese sentido, en los términos del citado artículo, es posible identificar dos obligaciones específicas del Estado. La primera, consagrar normativamente y asegurar la debida aplicación de recursos efectivos ante las autoridades competentes, que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales o que conlleven a la determinación de los derechos y obligaciones de éstas. La segunda, garantizar los medios para ejecutar las respectivas decisiones y sentencias definitivas emitidas por tales autoridades competentes, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados o reconocidos<sup>75</sup>*

Por otro lado, el concepto de recurso judicial efectivo va estrechamente ligado y es consustancial al concepto de Estado de derecho, ya que un Estado que se precie de ser democrático y constitucional de derecho, debe inexorablemente garantizar a sus ciudadanos y personas sujetas a su jurisdicción la posibilidad de poder hacer las reclamaciones pertinentes ante los organismos judiciales en salvaguarda de sus derechos.

---

Serie A No. 9, párr. 24; Caso Las Palmeras Vs. Colombia. Fondo. Sentencia de 6 de diciembre de 2001. Serie C No. 90, párr. 60; Caso Maritza Urrutia Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2003. Serie C No. 103, párr. 194.

<sup>75</sup> Corte IDH. Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 237; Caso Wong Ho Wing Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2015. Serie C No. 297, párr. 196; Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309, párrs. 239-240.

Al respecto la Corte Interamericana ha señalado de manera constante que:

*Esta disposición sobre el derecho a un recurso efectivo ante los jueces o tribunales nacionales competentes constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención*<sup>76</sup>.

Por otro lado, no basta con que el Estado establezca los recursos o “garantías” de manera formal, sino que estos deben ser idóneos, eficaces y rápidos para proteger los derechos que deben tutelar. Idóneos, en la medida que protejan la situación jurídica infringida; efectivos que sean capaces de generar los efectos para los cuales fueron concebidos y rápidos, ya que deben ser decididos en un plazo razonable en relación con las circunstancias de violación del derecho.

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha establecido que en relación con la idoneidad y la eficacia que:

*(..) para que exista un recurso efectivo no basta con que éste exista formalmente. Esto implica que el recurso debe ser idóneo para combatir la violación y que sea efectiva su aplicación por la autoridad competente. De igual forma, esta Corte ha establecido que un recurso judicial efectivo implica que el análisis por la autoridad competente de un recurso judicial no puede reducirse a una mera formalidad, sino que debe examinar las razones invocadas por el demandante y manifestarse expresamente sobre ellas. Lo anterior no implica que se evalúe la efectividad de un recurso en función de que éste produzca un resultado favorable para el demandante*<sup>77</sup>

Y en lo concerniente al estándar de rapidez, el juez interamericano ha establecido que:

*(...) para evaluar la rapidez con que debe tramitarse una acción o recurso de amparo, en los términos del artículo 25 de la Convención, es necesario determinar si la autoridad judicial competente ha actuado en concordancia con las necesidades de protección del derecho que se alega violado, en atención a la naturaleza de la situación jurídica que se alega infringida, así como a la particular situación de vulnerabilidad*

---

<sup>76</sup> Corte IDH. Caso Castillo Páez Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 3 de noviembre de 1997. Serie C No. 34

<sup>77</sup> Corte IDH. Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2017. Serie C No.344, párrafo 155.

*del accionante en relación con la posible o inminente afectación o lesión que sufriría si el recurso no es resuelto con la diligencia que la situación requiera*<sup>78</sup>

En suma, la jurisprudencia de la Corte Interamericana ha establecido estándares de obligatorio cumplimiento en relación con el recurso judicial efectivo, el cual para ser acorde a la convención debe ser idóneo, eficaz y rápido con el fin de garantizar los derechos de las personas sujetas a la jurisdicción de un Estado. Lo anterior, implica garantizar la idoneidad, eficacia y rapidez en la resolución de conflictos agrarios, así como la protección efectiva de los sujetos involucrados.

En resumen, la creación de una jurisdicción agraria efectiva en Colombia está estrechamente relacionada con la implementación de un recurso judicial efectivo. Empero, lo más relevante en este punto es cómo lograrlo, esto es, cómo establecer a través de los procedimientos que la protección de los derechos de los trabajadores agrarios y comunidades rurales, con el fin de hacerlo compatible con los instrumentos internacionales.

Ahora bien, la forma y los medios como se garantiza la idoneidad, eficacia y celeridad de los recursos administrativos y judiciales en el marco de los conflictos agrarios **dependerá de los diseños institucionales, de la profesionalización de los funcionarios y de la forma cómo la ley defina la necesidad de un control judicial razonable** en los casos que los amerite.

No obstante, con el fin de lograr cumplir los estándares interamericanos lo más importante y determinante será dotar, por expresa consagración legal, de:

- 1) Términos razonables en tiempo que tengan en cuenta la complejidad técnica de los asuntos.
- 2) Diseñar apoyos especializados desde el punto de vista catastral a la judicatura para abordar problemas de identificación predial.

---

<sup>78</sup> Corte IDH. Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párrafo 198.

- 3) Profesionalizar la carrera administrativa en la ANT y los despachos agrarios.
- 4) Diseñar mecanismos de seguimiento postfallo para el control de la eficacia de la decisión

#### **3.4.1.1. Sistema de jurisdicción administrativa**

Para determinar y delinear los sistemas administrativos de decisión la tesis se aborda el estudio del “**sistema de justicia administrativa**” a partir de los análisis comparativos de Michael Asimov<sup>79</sup>. Los siguientes párrafos resumen su análisis:

Para este autor, la mayoría de los sistemas de jurisdicción administrativa cuenta con tres etapas: *i*) de decisión inicial administrativa o acto administrativo; *ii*) reconsideración o revisión de la decisión administrativa y *iii*) revisión judicial.

En relación en estas etapas hay cuatro variables relevantes que se conjugan. Las dos primeras se relacionan con las etapas *i*) del acto administrativo; *ii*) de la reconsideración; mientras que las variables *iii*) y *iv*) se relación con la etapa de revisión judicial.

**La primera variable** tiene que ver con si la autoridad encargada de resolver la controversia administrativa es una agencia gubernamental con funciones combinadas o un tribunal separado. Puede ser que la autoridad administrativa se encargue de tomar la decisión y la reconsideración o que un tribunal separado se encarga de la reconsideración y no interviene en el procedimiento administrativo.

**La segunda variable:** tiene que ver si el procedimiento en que se toma la decisión administrativa (acto administrativo) es adversarial o inquisitivo. Es adversarial cuando hay separación de funciones de investigación, integración del expediente (pruebas) y decisión; y es inquisitivo cuando en el procedimiento no hay separación de funciones, es decir, el mismo funcionario investiga el caso, integra el expediente (pruebas) y toma la decisión.

---

<sup>79</sup> Asimov, M. (2017). “Aproximaciones comparadas de la jurisdicción administrativa”. En: Ginsnsburg, T. et al. *Perspectivas comparadas de la justicia administrativa*. A. García; S. López Ayllon (coords.). México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económica, p. 46.

**La tercera variable:** tiene que ver con si la revisión judicial es abierta o cerrada. La revisión judicial es abierta, cuando las partes pueden presentar nuevas pruebas o argumentos ante la etapa jurisdiccional además de las que se obtuvieron durante el procedimiento administrativo. Contrario sensu, un sistema es cerrado cuando las partes no pueden presentar o introducir nuevas pruebas o argumentos fuera de la etapa destinada a esos propósitos el expediente se fija en la tapa de decisión inicial o reconsideración

**Y la cuarta variable:** se relaciona con la revisión judicial de la controversia administrativa la cual estará a cargo de un tribunal ordinario o de una corte administrativa especializada

De esta manera Michael Asimov establece cinco modelos a la luz de esas etapas y variables:

**En el primer modelo:** la decisión inicial o administrativa (acto administrativo) es tomada por una agencia o entidad de funciones combinadas en un procedimiento adversarial con separación de funciones, la reconsideración es tomada por un mayor nivel jerárquico de la agencia o entidad y la revisión judicial es cerrada, ya que el tribunal no podrá tener en cuenta nuevas pruebas o argumentos de los expresados en el procedimiento administrativo. Este modelo es el implementado en Estados Unidos<sup>80</sup>.

**En el segundo modelo:** la decisión inicial o administrativa y reconsideración (acto administrativo y vía gubernativa) es tomada por una agencia o entidad en un procedimiento inquisitivo sin separación de funciones, es decir, el mismo funcionario investiga, integra el expediente y toma la decisión. Por su parte, la revisión judicial es cerrada, ya que el tribunal de conocimiento no podrá tener en cuenta nuevas pruebas o argumentos de los expresados en el procedimiento administrativo.

Este modelo es el implementado en los Estados miembros de la Unión Europea.<sup>81</sup>

**En el tercer modelo:** la decisión inicial o administrativa (acto administrativo) es tomada por una agencia o entidad de funciones combinadas en un procedimiento adversarial con

---

<sup>80</sup> *Ibíd.*, p. 50.

<sup>81</sup> *Ibíd.*, p. 51.

separación de funciones, empero, la reconsideración (vía gubernativa) es decidida en el ámbito de una revisión judicial a cargo de un tribunal independiente. Este modelo que se lleva en Australia y Reino Unido<sup>82</sup>

**En el cuarto modelo:** la decisión inicial o administrativa y reconsideración (acto administrativo y vía gubernativa) es tomada por una agencia o entidad en un procedimiento inquisitivo sin separación de funciones, es decir, el mismo funcionario investiga, integra el expediente y toma la decisión. Por su parte, la revisión judicial es abierta, ya que el tribunal de conocimiento podrá tener en cuenta nuevas pruebas o argumentos apartes de los expresados en el procedimiento administrativo. Este modelo es el implementado en China, Argentina y Japón.<sup>83</sup>

**Y en el quinto y último modelo:** la decisión inicial o administrativa y reconsideración (acto administrativo y vía gubernativa) es tomada por una agencia o entidad en un procedimiento inquisitivo sin separación de funciones, es decir, el mismo funcionario investiga, integra el expediente y toma la decisión. Por su parte, la revisión judicial es realizada por una corte o tribunal que no forma parte del sistema judicial general, sino que se encarga exclusivamente de la materia administrativa este modelo utilizado en Francia, Alemania y otros países de Europa y América latina<sup>84</sup>.

#### **3.4.1.2. El modelo de jurisdicción administrativa adaptable a la jurisdicción agraria en Colombia**

Los anteriores modelos de decisión o jurisdicción administrativa son relevantes para la presente tesis, ya que nos muestran múltiples opciones de cómo los Estados toman decisiones administrativas y realizan el respectivo control judicial buscando cada vez mayor eficiencia en la toma de decisiones.

---

<sup>82</sup> *Ibíd.*, p. 51.

<sup>83</sup> *Ibíd.*, p. 52.

<sup>84</sup> *Ibíd.*, p. 52.

Empero, una experiencia en el ámbito colombiano, y específicamente en el proceso de restitución de tierras de la Ley 1448 de 2011, nos muestra los riesgos que pueden surgir en el ámbito administrativo, tales como falta de celeridad, ausencia de recursos en vía gubernativa, incremento de decisiones negativas en relación con los interesados, errores técnicos en la identificación predial y la falta de articulación con el ámbito judicial. Estos peligros es relevante minimizarlos a través de controles que se diseñen al interior de estos para menguar el error y el desgaste del aparato judicial.

En efecto, y retomando el tema agrario, en Colombia de conformidad con la Ley 160 de 1994, el Decreto Ley 902 de 2017 y ahora la jurisdicción agraria se estructuró un típico sistema de jurisdicción administrativa- agraria que implica tres etapas: *i)* el acto administrativo o decisión inicial; *ii)* un recurso administrativo de reconsideración (reposición y apelación) y *iii)* un esquema de revisión judicial.

De hecho, los procedimientos administrativos agrarios y la revisión judicial ante la jurisdicción agraria en Colombia se acercan al modelo número cuatro, ya que se trata de un modelo inquisitivo en donde el mismo funcionario que sustancia el procedimiento administrativo toma la decisión administrativa sujeto a un recurso de reposición o apelación y en donde la revisión judicial se pueden llevar nuevos argumentos y pruebas para la determinación o la decisión final.

Empero, la pregunta que subyace al ámbito y al contexto colombiano es: **¿cuál es el mejor modelo para una decisión agraria eficaz que desarrolle una política pública de democratización de la propiedad y haga realidad el derecho constitucional de acceso progresivo de la tierra?**

La creación de la jurisdicción agraria en Colombia se corresponde con los modelos teóricos de sistema de jurisdicción administrativa. Este sistema concreta la resolución de procedimientos administrativos a través de tres etapas: *i)* decisión inicial administrativa, *ii)* reconsideración (a través de recursos en vía gubernativa) y *iii)* revisión judicial. La

efectividad de este sistema es crucial para garantizar la protección de los derechos de los campesinos y comunidades rurales.

Luego, es relevante considerar los modelos teóricos de jurisdicción administrativa propuestos por Michael Asimov, como el modelo número cuatro, que se caracteriza por ser inquisitivo y tener una revisión judicial abierta. Este modelo puede ser el asiento para crear un sistema de jurisdicción agrario en Colombia que se adapte a sus necesidades específicas.

El diseño y la ejecución de un sistema de jurisdicción agrario es esencial para garantizar la eficacia en la resolución de conflictos sobre la tierra de cara a disminuir los índices de concentración e informalidad sobre la tenencia de la tierra y de paso garantizar el acceso al derecho a la propiedad de la tierra. Esto se logra a través de: *i)* diseños de procedimientos administrativos de fácil acceso y comprensión con la carga de la prueba en la entidad estatal; *ii)* proceso administrativos descentralizado y focalizado en zonas específicas; *iii)* separación de funciones entre la autoridad administrativa y el tribunal judicial, lo que permite una revisión objetiva e imparcial de las decisiones administrativas; *iv)* control judicial por demanda, es decir, cuando haya contradicción y en algunos casos especiales que se definen más adelante.

Asimismo, la posibilidad de presentar nuevo material probatorio y debate en la etapa judicial es fundamental para garantizar que se considere toda la información relevante para la resolución del conflicto. Esto es especialmente importante en asuntos donde la decisión administrativa inicial puede haber sido influenciada por factores políticos o económicos o incluso errores humanos que es relevante corregir, como por ejemplo en la identificación predial.

Por lo tanto, es relevante considerar integración de un **sistema de jurisdicción agrario** que se adapte a las necesidades del país y que respete y garantice la protección de los derechos de los campesinos las y las comunidades rurales. Esto puede lograrse a través de la combinación y adaptación de los modelos teóricos de jurisdicción administrativa, como el

modelo número cuatro, atrás referido, y la consideración de las necesidades y características específicas del contexto colombiano.

De los modelos presentados por Michael Asimov, el modelo cuatro sería el más adaptable para la jurisdicción agraria en Colombia. Este modelo se caracteriza por:

- Decisión inicial administrativa y reconsideración tomadas por una agencia o entidad en un procedimiento inquisitivo con separación de funciones.

- Revisión judicial abierta (no obligatoria) lo que permite que las partes puedan presentar el caso ante la jurisdicción agraria y presentar nuevas pruebas o argumentos en la etapa judicial. Empero, a diferencia del modelo de la Ley 160 de 1994, la propuesta parte de la base de fortalecer las capacidades de los procedimientos administrativos para disminuir la intervención judicial, asignar la carga de la prueba al Estado en la etapa administrativa y solo en casos específicos llegar a la judicatura.

Este modelo es adecuado para la jurisdicción agraria en Colombia por varias razones:

- La naturaleza inquisitiva del procedimiento administrativo permite una mayor flexibilidad y adaptabilidad a las necesidades específicas de los casos agrarios, ya que las autoridades administrativas podrán recabar, practicar e integrar las pruebas que sean necesarias para decidir un conflicto en específico.

- La revisión judicial abierta garantiza que se considere toda la información relevante para la resolución del conflicto, lo que es especialmente importante en casos donde la decisión administrativa inicial puede haber sido influenciada por factores políticos o económicos o errores humanos.

Empero, se insiste que la revisión judicial no tendrá que ser obligatoria y se tendrá que definir que asuntos y procedimientos no tengan control judicial.

Desde mi óptica los siguientes procesos podrán ser definitivos en etapa administrativa, sin perjuicio de que puedan ser demandados ante la jurisdicción agraria: *i*) cuando los casos no tengan oposición, porque en esos eventos no hay controversia sobre la determinación del derecho; *ii*) cuando el procurador judicial no interponga alguna objeción sobre la resolución del procedimiento administrativo.

- Este modelo se acerca al sistema de jurisdicción administrativa actualmente implementado en Colombia, según el Decreto Ley 902 de 2017, el Decreto 1071 de 2015, lo que facilitaría su adaptación e implementación.

Sin embargo, es importante considerar las necesidades y características específicas del contexto colombiano y realizar ajustes y adaptaciones necesarias para garantizar la efectividad y eficiencia del **sistema de jurisdicción agraria**.

#### **3.4.1.3. El debate académico en relación con el mejor sistema de jurisdicción agraria a utilizar**

Como acabamos de ver el debate contemporáneo sobre la jurisdicción administrativa ha sido generosamente discutido por la doctrina del Derecho Administrativo<sup>85</sup> y particularmente se muestra cómo cada Estado edifica, diseña y ejecuta unos procedimientos para resolver las controversias que se presentan entre actores privados, autoridades administrativas o agencias gubernamentales.

Sin embargo, no existe ningún diseño institucional, o combinación perfecta de procedimientos que sea el mejor o el más recomendado, si no que cada Estado en su autonomía deberá diseñar el que más se adapte a su contexto específico estableciendo

---

<sup>85</sup> Perlingeiro, R. (2017). “Desafíos contemporáneos de la justicia administrativa en América Latina”. En: Ginsnsburg, T. et al. *Perspectivas comparadas de la justicia administrativa*. A. García; S. López Ayllon (coords.). México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económica, p. 131.

mejoras mediante la arquitectura cuidadosa y la elección estratégica de mecanismos que la doten de eficacia, tales como: carga la prueba, instancias, forma de decisión, recursos, etc.

Tal vez, un aspecto paradigmático del debate es la dicotomía entre sistemas inquisitivos y adverbiales. La cultura inquisitiva la cual es preponderante en Europa y América latina ha sido blanco de varias críticas por cuanto concentra las funciones de investigación, sanción y decisión en una sola entidad administrativa, lo que puede generar dificultades en torno a su imparcialidad. No obstante, quienes apoyan este modelo señalarán que permite mayor rapidez y ductilidad en la resolución de los problemas, y con mayores veras en contextos asimétricos donde el aparato estatal desempeña un papel tuitivo en relación con los derechos fundamentales de sus asociados.

Desde la otra cara de la moneda, los sistemas adversariales, tributarios de la tradición anglosajona, hacen hincapié en la división de competencias y funciones de investigación acusación y decisión con el fin de garantizar el proceso debido y evitar abusos administrativos. Sin embargo, la implementación de estas figuras en el ámbito agrario podría generar percances, ya que la carga probatoria recaería con mayor fuerza sobre los solicitantes lo que puede traducirse en barreras de acceso al sistema.

Por otro lado, el debate sobre la revisión judicial también es supremamente relevante en la configuración del sistema eficiente de jurisdicción agraria. Si bien es cierto la apertura a la revisión de la judicatura hoy permite corregir errores administrativos y garantizar el derecho de contradicción, también puede generar una saturación del aparato judicial si no se proyectan los filtros que sean menester. Por tal razón, la propuesta de un control judicial a prevención y en casos específicos, que aquí se defiende, permitirá resolver de manera definitiva y célere los asuntos que no revistan mayores objeciones.

Otro aspecto que tal vez no tenga una gran discusión doctrinaria es la distribución de la carga de la prueba, empero, a mi juicio, tiene impactos relevantes en el acceso a los beneficiarios. En efecto, en los sistemas que han sido permeados hoy por la lógica civil y administrativa, el

*onus probandi*, recae en el solicitante lo que puede significar un obstáculo significativo para la población campesina y rural. Hoy por lo tanto en el ámbito del contexto colombiano resulta fundamental y determinante que la carga probatoria en la etapa administrativa resida en el Estado, pues ello por sí solo facilitaría el acceso a la justicia y permitiría que las determinaciones sean más fundamentadas y con base en información verificable y objetiva.

Ahora bien, es menester construir una relación fluida entre la jurisdicción agraria y la política pública de acceso a la tierra toda vez que la efectividad de esta jurisdicción no solo dependerá de su estructura procesal sino también de su armonización con las políticas generales de reforma agraria, Desarrollo Rural y formalización, propiamente dicha.

Finalmente, la existencia de un sistema de jurisdicción agraria debe ser ponderada a la luz de los desafíos del contexto nacional y territorial, ya que los problemas de orden público, de la informalidad sobre la tenencia de la tierra, la falta de registros catastrales actualizados afectará la efectividad del mismo. Ergo, es determinante edificar mecanismos de supervisión y seguimiento que permitan evaluar su funcionamiento con el propósito de mejorar su operatividad y garantizar su impacto en el acceso democrático a la tierra.

### **3.5. Armonización de los procedimientos administrativos agrarios de la Ley 160 de 1994 y el Decreto Ley 902 de 2017 con la Jurisdicción agraria: hacia la creación de un sistema de jurisdicción agraria**

Lo que este trabajo propone es la creación de un **sistema de jurisdicción agraria** el cual se compone de varias variables: *i)* articulación de las instituciones competentes en estos asuntos, *ii)* el rediseño y robustecimiento de procedimientos agrarios especiales, *iii)* la modificación de la estructura administrativa de la ANT con una profunda profesionalización de sus funciones en clave de garantía de los derechos del campesinado y de los grupos étnicos y *iv)* la estructuración de un modelo de control judicial a prevención, **es decir, que la intervención del juez agrario solo sea activada cuando sea necesario.**

### 3.5.1. Articulación de las instituciones competentes en estos asuntos

En primer lugar, para que la reforma agraria se materialice y los conflictos agrarios se desaten de manera ágil, es necesario, recordar las precarias condiciones de información predial y la falta de articulación interinstitucional, lo que dificulta la celeridad en los procedimientos agrarios.

Para tal efecto, es necesario adentrarse a aspectos que enfrentan a diario los territorios, es decir: i) la falta de un catastro y registro medianamente funcional, ii) la falta de información de infraestructura, minero-energética, de protección ambiental; sistemas de parques; la actualización de normas como la Ley 2 de 1959, la articulación con la Unidad de restitución de Tierras y las autoridades judiciales.

Para tal efecto, para lograr un nivel de colaboración armónica es menester que exista una actualización de los sistemas de información y la urgente necesidad de que entre todas las instituciones opere la denominada interoperabilidad de la información para un flujo inteligente de decisiones administrativas y judiciales.

Esta articulación implica el conocimiento especializado para enfrentar problemáticas que son inherentes a los predios y territorios, tales como: *i)* leyes de infraestructura<sup>86</sup>; *ii)* Leyes de protección ambiental y el SINAP<sup>87</sup>; *iii)* el marco jurídico de comunidades étnicas (Indígenas

---

<sup>86</sup> Congreso de la República de Colombia, Ley 1682 de 2013, “Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias”; Ley 1742 de 2014, “Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte, agua potable y saneamiento básico, y los demás sectores que requieran expropiación en proyectos de inversión que adelante el Estado y se dictan otras disposiciones”.

<sup>87</sup> Congreso de la República de Colombia, Ley 2ª de 1959, “Establece la competencia del Ministerio de Agricultura para declarar “Parques Nacionales Naturales””; Código de Recursos Naturales, Decreto-Ley 2811 de 1974, “Reglamenta el manejo y defensa de los recursos naturales renovables y la protección del medio ambiente”; Ley 99 de 1993, “Crea el Ministerio del Medio Ambiente y reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables”; Ley 165 de 1994, “Aprueba el Convenio de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica”; Convenio sobre la Diversidad Biológica. (2004). Decisión VII/28, “Adopta el Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas”; Convenio sobre la Diversidad Biológica. (2010). Decisión X/2, “Adopta el Plan Estratégico para la Biodiversidad 2011-2020 y las Metas Aichi”; Decreto Único 1076 de 2015, “Compila normas reglamentarias del sector ambiente y desarrollo sostenible”; Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2010). Documento CONPES 3680, “Establece

y negras<sup>88</sup>); iv) marco jurídico de restitución y protección de tierras<sup>89</sup> y leyes agrarias propiamente dichas<sup>90</sup>.

### **3.5.2. El rediseño de los procedimientos agrarios especiales agrarios**

Los procedimientos administrativos agrarios especiales son trámites que se adelantan ante la Agencia Nacional de Tierras para resolver conflictos relacionados con la propiedad, uso y aprovechamiento de las tierras rurales. Estos, están diseñados para proteger la legalidad de los derechos sobre las tierras, promover el desarrollo agrario, garantizar el uso sostenible de los recursos naturales y promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, de priorizar e impulsar el desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también las obras de infraestructura física y adecuación de tierras con el fin de promover la productividad, el desarrollo económico y social de las zonas rurales y mejorar los ingresos y calidad de vida de los campesinos y la población rural en general.

El fin de los procedimientos agrarios es, en suma, proteger la legalidad de los derechos sobre las tierras, promover el desarrollo agrario y garantizar el uso sostenible de los recursos naturales, resolviendo conflictos y salvaguardo el patrimonio público y los recursos naturales.

Los procedimientos agrarios que establecen y regulan la Ley 160 de 1994 (48 y ss.), el Decreto Ley 902 de 2017 (art. 58 y ss.), el Decreto Reglamentario 1071 de 2015 (Titulo 19) y el PND (art. 62) son:

---

lineamientos para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas”; Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE). (2016). “Establece un cambio significativo en la forma de gestión de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos”.

<sup>88</sup> Procedimientos de constitución, ampliación, restructuración, saneamiento y titulación colectiva de comunidades étnicas. Congreso de la República de Colombia, Leyes 21 de 1991; 160 de 1994; 70 de 1993; Presidencia de la República de Colombia, Decreto 2333 de 2014; entre otras.

<sup>89</sup> Congreso de la República de Colombia, Ley 1448 de 2011; Presidencia de la República de Colombia, Decreto 1071 de 2015 y jurisprudencia asociada.

<sup>90</sup> Congreso de la República de Colombia, Ley 160 de 1994; Presidencia de la República de Colombia, Decreto Ley 902 de 2017, Decreto 1071 de 2015., entre otros

- Extinción del derecho de dominio privado: procedimiento para perder la propiedad de una tierra por incumplimiento de la función social o ecológica.
- Recuperación de baldíos: procedimiento para recuperar tierras baldías indebidamente ocupadas o apropiadas por particulares.
- Clarificación de la propiedad: procedimiento para determinar la situación jurídica de las tierras e identificar las que pertenecen al Estado.
- Deslinde de tierras: procedimiento para delimitar las tierras que pertenecen a la Nación de las de propiedad privada de particulares.
- Reversión de baldíos adjudicados: procedimiento para revocar la adjudicación de baldíos por violación de normas ambientales o incumplimiento de obligaciones.
- Revocatoria de actos administrativos: procedimiento para revocar actos administrativos que han adjudicado baldíos de la Nación.
- Procedimiento para la compra de predios por parte de la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

Ahora bien, el Decreto 902 de 2017 **establece el Procedimiento Único** para la resolución de asuntos relacionados con la propiedad y el uso de las tierras rurales en Colombia. Este procedimiento busca agilizar y simplificar los trámites administrativos y judiciales, abarcando aspectos como la asignación y reconocimiento de derechos de propiedad, la formalización de predios privados, la clarificación de la propiedad, el deslinde y la recuperación de baldíos, entre otros.

El procedimiento administrativo se escinde en dos fases: **la administrativa y la judicial**. En la fase administrativa, se llevan a cabo etapas como la preliminar, la tramitación, la exposición de resultados y la decisión y cierre administrativo. Por otro lado, la fase judicial se activa en casos específicos, como la presencia de oposiciones en el trámite administrativo o la necesidad de resolver asuntos complejos.

Es importante destacar que el decreto excluye ciertos procedimientos, como la constitución, ampliación, restructuración, saneamiento y titulación colectiva de comunidades étnicas, los cuales se rigen por normas especiales. Además, el procedimiento varía según se trate de zonas focalizadas o no focalizadas, adaptándose a las necesidades y características de cada región.

En suma, el Decreto 902 de 2017 busca modernizar y efficientizar la resolución de asuntos agrarios en Colombia, garantizando la seguridad jurídica y la protección de los derechos de los propietarios y usuarios de la tierra, empero ello no es suficiente debido a la dispersión de normas que regulan estos trámites razón por la cual se debe pensar en un nuevo modelo de decisión administrativa más eficiente.

### **3.5.2.1. Propuesta de un procedimiento agrario simplificado**

El fin de esta proposición es rediseñar un procedimiento agrario rápido y eficaz para resolver conflictos relacionados con la propiedad y uso de tierras rurales, ya que la Agencia Nacional de Tierras, al 2023 tiene aproximadamente 38.000<sup>91</sup> procesos agrarios sin resolver.

En primer lugar, es fundamental que la carga de la prueba recaiga en la entidad estatal, ya que debido a la falta de recursos de las personas que acceden al procedimiento es necesario que la agencia competente cuente con un equipo robusto que le permita; i) determinar al o los reclamantes, ii) generar la identificación predial y iii) encontrar todos los elementos probatorios que sustenten la reclamación del posible beneficiario. Esto resulta fundamental debido al contexto de exclusión, pobreza y conflicto armado persistente.

Aunado a lo anterior, la propuesta se divide en tres etapas simples: **acto de inicio, etapa probatoria y decisión final**. En la etapa 1, se recibirán las solicitudes o denuncias y se verificarán los requisitos y documentación necesaria y se podrá oficiar a las instituciones y terceros para hacer un recaudo probatorio desde el inicio. En esta inicial, se notificará a las partes interesadas y al Procurador Ambiental y Agrario.

En la etapa 2 o probatoria, se realizará una inspección única para establecer los hechos relevantes e identificar los predios. Las partes interesadas podrán aportar pruebas y alegaciones durante un período probatorio no superior a 20 días. Esta etapa es crucial para recopilar toda la información necesaria para tomar una decisión informada y con un caudal probatorio razonable.

---

<sup>91</sup> La justicia agraria en Colombia, un reto para el nuevo presidente, Dejusticia junio 15, 2022, disponible en: <https://www.dejusticia.org/column/la-justicia-agraria-en-colombia-un-reto-para-el-nuevo-presidente/>.

Una vez finalizada la etapa probatoria, se remitirá el expediente para **decisión final**. La resolución final se basará en las evidencias recabadas y se notificará a las partes interesadas y al Procurador Ambiental y Agrario.

Es importante destacar que contra la resolución final solo procederá el recurso de reposición ante el mismo funcionario que dictó la providencia en el ámbito territorial y el recurso de apelación ante la ANT Nacional.

La implementación de este procedimiento agrario simplificado permitirá agilizar la resolución de conflictos relacionados con la propiedad y uso de tierras rurales, garantizando la seguridad jurídica y protegiendo los derechos de los propietarios y usuarios de la tierra. No obstante, se insiste que no en todos los casos se necesitará control judicial por ejemplo en asuntos en donde no haya oposición, o predios pequeños que no ameritan un control judicial obligatorio (sobre esto volveré en la propuesta de control judicial).

### **3.5.3. Modificación de la estructura administrativa de la ANT con una profunda profesionalización de sus funciones en clave de garantía de los derechos del campesinado**

La Agencia Nacional de Tierras (ANT) es una entidad estatal creada por el Decreto 2363 de 2015, con el objetivo de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural. Sin embargo, su estructura presenta algunas limitaciones que afectan su desempeño.

En primer lugar, la falta de una dirección catastral es una omisión significativa y grave, ya que la identificación predial y su articulación con el catastro multipropósito son funciones fundamentales de la ANT. Además, las unidades de gestión territorial carecen de funciones claramente definidas para el procesamiento de procedimientos administrativos, lo que genera confusiones y duplicidades.

Otro aspecto crítico es la falta de coordinación entre el nivel territorial y el nacional, lo que puede generar desajustes y retrasos en la implementación de políticas y programas. Por otro

lado, los procedimientos agrarios se encuentran excesivamente centralizados, sin controles adecuados a través de recursos de apelación al nivel central, lo que puede generar desigualdades y abusos de poder.

**La ANT no contempla una división clara de funciones y responsabilidades**, lo que puede generar conflictos de competencias y retrasos en la toma de decisiones. La falta de participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones es otro aspecto que debilita la legitimidad y efectividad de la ANT.

La ANT no cuenta con mecanismos de evaluación y seguimiento efectivos para medir el impacto de sus políticas y programas, lo que dificulta la identificación de áreas de mejora.

En suma, la estructura de la ANT no se ajusta a las necesidades y características de las diferentes regiones del país, lo que puede generar soluciones inadecuadas para problemas específicos. Finalmente, la ANT enfrenta desafíos para articularse con otras entidades y actores relevantes en el sector rural, lo que puede generar duplicidades y contradicciones en la implementación de políticas y programas.

En resumen, la estructura de la Agencia Nacional de Tierras presenta limitaciones significativas que afectan su capacidad para cumplir con sus objetivos y funciones de manera efectiva.

Para acreditar y constatar estas críticas a la ANT, es importante remitirse al decreto de creación de la entidad, esto es, el Decreto 2363 de 2015, y a su organigrama.

1. En el primer nivel: está el Consejo Directivo, que es el máximo órgano decisorio.
2. En el Segundo nivel: se encuentra el Director General y las direcciones especializadas que son la de: Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad, Dirección de Gestión Jurídica de Tierras, Dirección de Acceso a Tierras y Dirección de Asuntos Étnicos, responsables de

la ejecución de las políticas y programas de la ANT y debido a la centralización es donde se tramitan la mayoría de procedimientos agrarios.

3. Tercer nivel: Está integrado por: las oficinas de planeación, control interno, jurídica e inspección de tierras, la Secretaria General y las Unidades de Gestión Territorial (9 en la actualidad), encargadas de la administración de la entidad.

1- CONSEJO DIRECTIVO	
1. DIRECCIÓN GENERAL:	
2.1	DIRECCIONES DE ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD, DIRECCIÓN DE GESTIÓN JURÍDICA DE TIERRAS, DIRECCIÓN DE ACCESO A TIERRAS Y DIRECCIÓN DE ASUNTOS ÉTNICOS, RESPONSABLES DE LA EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE LA ANT
2.	OFICINAS DE PLANEACIÓN, CONTROL INTERNO, JURÍDICA, INSPECCIÓN DE TIERRAS, SECRETARIA GENERAL Y UNIDADES DE GESTIÓN TERRITORIAL (9 EN LA ACTUALIDAD).
Fuente: realización propia con base en el Decreto 2363 de 2015	

Como se puede observar, a pesar de que una de las principales funciones misionales es la identificación predial y ser gestor catastral, la entidad no cuenta con una dirección catastral y de identificación predial. Luego, estas funciones se dispersan en las direcciones técnicas y las unidades de gestión territorial, lo cual ha implicado que cada dependencia contrate profesionales expertos en análisis catastrales lo cual resulta insuficiente ante la ausencia de directrices claras en la materia y la unificación de criterios al interior de la entidad.

**Por otro lado, se alude a que la ANT no contempla una división clara de funciones, ya que la mayoría de sus responsabilidades se encuentran centralizadas en las direcciones técnicas (de ordenamiento social de la propiedad, dirección de gestión jurídica de tierras, acceso a tierras y asuntos étnicos) quienes actualmente tramitan desde Bogotá los procedimientos administrativos agrarios de diferentes regiones del país. Luego, las Unidades**

de Gestión Territorial no tienen un rol preponderante en la estructura administrativa, cuando debería ser todo lo contrario, debido a la lógica territorial de los conflictos agrarios.

Lo antes dicho, se puede evidenciar si se tiene en cuenta que en el país hay 32 departamentos y la ANT solo cuenta con 9 Unidades de Gestión Territorial (UGT),<sup>92</sup> lo cual además de insuficiente cuantitativamente, se agrava cualitativamente, ya que según el Decreto 2363 de 2015 la asignación de funciones en las UGT depende de un acto de delegación del Director (artículo 28 del Decreto 2363 de 2015) lo cual contrasta con las amplias funciones de las direcciones técnicas del sector central (artículos 11 a 27 del Decreto 2363 de 2015).

Estas falencias administrativas, se ven claramente representadas en la baja consecución de las metas, de cara a la reforma agraria actual, ya que tal como lo resaltó el informe del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Colombia de 2024<sup>93</sup>:

*61. A pesar de ciertos progresos respecto de años anteriores, es necesario seguir avanzando en materializar el acceso a la tierra para el campesinado y los Pueblos Indígenas y afrodescendientes. El Acuerdo de Paz estableció una meta de 3 millones de hectáreas adjudicadas y 7 millones más de hectáreas formalizadas. Adicionalmente, el Gobierno definió como meta propia, en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, sumar 500.000 hectáreas al Fondo de Tierras, 2,9 millones de hectáreas adjudicadas y 3,9 millones de hectáreas formalizadas. A la fecha, se han sumado 494.556 hectáreas al Fondo de Tierras y adjudicado 154.568 hectáreas, lo que representa el 5,32 % de la meta global, y se han formalizado 1.308.523 hectáreas, que representan el 32,7 % de esa meta. (Negrilla fuera de texto).*

Ahora bien, no basta solo con criticar. Por lo tanto, se propone, para fortalecer institucionalmente a la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la creación de una Dirección Catastral que se encargue de la identificación predial y su articulación con el catastro multipropósito. Esto permitirá una gestión más eficiente de la información territorial y

---

<sup>92</sup> Al respecto ver organigrama de la entidad disponible en: Agencia Nacional de Tierras (ANT). (2025) Organigrama. Recuperado de: <https://www.ant.gov.co/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica/informacion-de-la-entidad/estructura-organica/organigrama>

<sup>93</sup> Naciones Unidas. Asamblea General (2025). *Informe A/HRC/58/24*. Recuperado de: <https://www.hchr.org.co/wp/wp-content/uploads/2025/02/02-24-2025-Final-Informe-Anual-Alto-Comisionado-Colombia-Castellano.pdf>

facilitará la toma de decisiones informadas. Al respecto, resulta inadmisibles y paradójico que una entidad que se precia de ser autoridad nacional de tierras no tenga una estructura administrativa interna para la identificación predial.

Además, se sugiere definir claramente las funciones y responsabilidades de las Unidades de Gestión Territorial, estableciendo un modelo de descentralización que permita una mayor autonomía y capacidad de respuesta a las necesidades regionales. Esto incluye la creación de mecanismos de coordinación efectivos entre el nivel territorial y el nacional.

Para mejorar la transparencia y la participación ciudadana, se propone establecer mecanismos de consulta y participación comunitaria en la toma de decisiones, así como la creación de un sistema de evaluación y seguimiento de los programas y políticas implementadas por la ANT. Esto permitirá medir el impacto de las acciones e identificar áreas de mejora.

Se sugiere también fortalecer la articulación de la ANT con otras entidades y actores relevantes en el sector rural, a través de la creación de mesas de trabajo y comités de coordinación. Esto permitirá una mayor coherencia y efectividad en la implementación de políticas y programas.

Además, se propone establecer un sistema de recursos y apelaciones que permita a los ciudadanos y comunidades cuestionar decisiones y acciones de la ANT, garantizando así un mayor control y equilibrio en el ejercicio de sus funciones. Esto incluye la creación de un órgano de control nacional de apelaciones y la definición de procedimientos claros para la presentación y resolución los procedimientos agrarios.

Finalmente, es necesaria e imperativa la articulación del Ordenamiento Social de la Propiedad con la política de paz, pues es fundamental para abordar de manera integral los desafíos que enfrentan los departamentos más afectados por el conflicto armado. La implementación de políticas de ordenamiento social de la propiedad sin considerar el contexto de posconflicto puede perpetuar las desigualdades y exclusiones que han alimentado

el conflicto, mientras que una articulación efectiva puede contribuir a la estabilización y consolidación de la paz en estas regiones.

La intervención en departamentos de mayor afectación con el conflicto armado requiere una estrategia que combine la regularización de la propiedad, la formalización de la tierra y la promoción de la agricultura sostenible, con la atención a las víctimas, la reparación de daños y la promoción de la reconciliación. Solo así se puede generar un impacto positivo y duradero en la vida de las comunidades rurales y contribuir a la construcción de una paz sostenible. La Agencia Nacional de Tierras debe jugar un papel clave en esta articulación, trabajando en estrecha colaboración con otras entidades del Estado y la sociedad civil para garantizar que las políticas de ordenamiento social de la propiedad estén alineadas con los objetivos de la política de paz.

En conclusión, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) requiere una profunda transformación y reingeniería institucional para cumplir efectivamente con su misión institucional de cara a la reforma agraria integral. La creación de una Dirección Catastral, la definición clara de funciones y responsabilidades, la descentralización y coordinación efectiva, la participación ciudadana y comunitaria, la evaluación y seguimiento de políticas y programas, y la articulación con otras entidades y actores relevantes son fundamentales para fortalecer institucionalmente a la ANT.

Además, la articulación del Ordenamiento Social de la Propiedad con la política de paz es crucial para abordar los desafíos de los departamentos más afectados por el conflicto armado. La ANT debe jugar un papel clave en esta articulación, trabajando en estrecha colaboración con otras entidades del Estado y la sociedad civil para garantizar que las políticas de ordenamiento social de la propiedad estén alineadas con los objetivos de la política de paz. Solo así se puede generar un impacto positivo y duradero en la vida de las comunidades rurales y contribuir a la construcción de una paz sostenible.

### **3.5.4. El debate del control judicial de los procedimientos agrarios: hacia la construcción de un sistema de jurisdicción agraria**

Ahora bien, en principio el Decreto Ley 902 de 2017, planteó la necesidad de que todos los procedimientos agrarios tengan un desenlace judicial, pues en su momento pretendió emular la experiencia del proceso de restitución de tierras ( Ley 1448 de 2011), pues se consideraba que los derechos reales o de propiedad son de tan relevancia para la seguridad territorial y el desarrollo económico del país que en todos los casos debía haber la intervención de un juez imparcial para evitar eventuales conflictos, sanear la situación jurídica del predio y dar mayor protección al sujeto débil. De hecho, esto fue avalado por la Corte Constitucional mediante la sentencia C 073 de 2018, empero, se declaró inconstitucional la indeterminación de la autoridad judicial, en relación con los procedimientos agrarios, en los siguientes términos:

*La Corte declaró la inexecutable del artículo 78 del Decreto Ley (Autoridades judiciales). Tal inexecutable se fundó en que la ley no podía establecer una competencia judicial indeterminada para el trámite del Procedimiento Único, por vulnerar las garantías de juez natural y de acceso a la administración de justicia. Para la Corte, los artículos 52 y 79 del mencionado Decreto Ley establecen las normas aplicables para llenar los vacíos normativos del mismo, lo que incluye acceder las autoridades judiciales competentes. Al respecto la Corte Constitucional recordó que el juez natural para el control de los actos administrativos que se produzcan en aplicación del Procedimiento único en fase administrativa es, necesariamente, la jurisdicción contencioso-administrativa.*

Lo anterior, refrendó la posición de la Corte Constitucional que en el marco de los procedimientos agrarios es necesario velar por la claridad de la determinación del juez natural, pues su incertidumbre constituye una transgresión de los derechos fundamentales de los asociados y la contradicción con las normas constitucionales.

Pese a ello, y por razones de eficiencia administrativa el Gobierno Nacional en el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 del gobierno Petro, elevó en el artículo 61 la posibilidad de que los procedimientos agrarios no tengan un control judicial obligatorio y buscó la manera de que ellos adquieran firmeza en sede administrativa en los siguientes términos:

**6. Procedimientos de la autoridad de tierras que deberán ser resueltos en fase administrativa.** Para los asuntos de que trata los numerales 4, 5 y 7 del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017, la Agencia Nacional de Tierras (ANT), mediante acto administrativo fundamentado en el informe técnico jurídico definitivo y demás pruebas recaudadas, tomará la decisión de fondo que corresponda.

*En firme dicho acto administrativo, la ANT procederá a su radicación en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del círculo donde se encuentra el predio, con el fin de que se realice el respectivo registro en el folio de matrícula inmobiliaria.*

*Los particulares que aduzcan tener derechos reales sobre los predios sometidos a los asuntos indicados podrán ejercer únicamente la acción de nulidad agraria de que trata el artículo 39 de dicho decreto.*

*Dicha acción operará como control judicial frente al acto administrativo en el que se toma la decisión de fondo. Para su interposición, el accionante contará con un término de tres (3) años, contados a partir de la fecha de inscripción del acto administrativo en el folio de matrícula inmobiliaria. Esta acción podrá interponerse directamente, sin necesidad de haber agotado los recursos contra el acto administrativo.*

*En los eventos en los que el juez disponga la suspensión provisional del acto administrativo en el marco de la acción de nulidad agraria, la ANT podrá disponer del inmueble conforme a sus competencias legales, siempre y cuando constituya una reserva destinada a cumplir las órdenes judiciales que se puedan dar en favor de los accionantes. Dicha reserva podrá ser constituida con recursos de su presupuesto, vehículos financieros públicos y/o cuentas especiales de la Nación.*

*Los procedimientos especiales agrarios que hubiesen pasado a etapa judicial empero no hayan surtido la fase probatoria en dicha instancia, podrán ser reasumidos, mediante acto administrativo, por la Agencia Nacional de Tierras y tramitarse atendiendo las disposiciones acá contenidas.*

Empero, la Corte Constitucional mediante la sentencia C-294- 2024 declaró inexecutable el referido artículo 61 del PND, por “vicios en su proceso de formación, particularmente por la violación de los principios de publicidad, consecutividad e identidad flexible”. Y, en consecuencia, el juez natural de los procedimientos agrarios tendrá que ser definido por la nueva ley ordinaria de jurisdicción agraria.

Lo que se propone en este aspecto es como se dijo un **sistema de jurisdicción agraria** que articule los procedimientos agrarios con el control judicial, sin necesidad que este último sea

obligatorio en todos los asuntos. Este sistema debe ser creado por ley ordinaria bajo la perspectiva de un recurso judicial efectivo a la luz de los estándares internacionales y de un sistema de jurisdicción administrativa (control administrativo y control judicial).

Ahora bien, para articular los procedimientos agrarios de la Ley 160 de 1994, el Decreto Ley 902 de 2017 con la jurisdicción agraria sin un control judicial obligatorio, se podrían considerar las siguientes opciones:

#### **3.5.4.1. Establecer un sistema de revisión de las decisiones administrativas por demanda o en casos de mayor envergadura**

Los procedimientos agrarios del Decreto Ley 902 de 2017 podrían ser objeto de revisión judicial solo en casos específicos, sin necesidad de un control judicial obligatorio de todos los asuntos. De esta manera, la jurisdicción agraria tendría conocimiento de los procedimientos fallados por la autoridad de tierras a prevención y podría intervenir solo en casos de controversias o conflictos de mayor envergadura, los cuales podrán ser definidos por la ley, identificados por las partes, por el Ministerio Público o por su naturaleza.

#### **3.5.4.2. Definición de asuntos casos específicos para control judicial**

Es necesario definir casos específicos en los que sea necesario un control judicial obligatorio, como, por ejemplo, en casos de graves violaciones a derechos fundamentales, cuando se trate de predios de especial importancia ambiental, ecológica o cultural, cuando haya oposición o controversia y cuando el caso involucre predios de comunidades étnicas donde están en juego múltiples relaciones jurídicas.

Esta propuesta, se explica porque en estos eventos el control judicial es esencial a efectos de garantizar la protección del orden público en materia de tierras, lo cual implica ayudar a disminuir la concentración de propiedad, la informalidad en la tenencia de la tierra y promover la seguridad jurídica en esta materia.

**En casos de graves violaciones a los derechos humanos** la justificación es trascendente porque hay asuntos que por el impacto de la transgresión iusfundamental y la importancia de los derechos involucrados es necesaria la intervención del juez agrario, en la medida que los poderes con los que cuenta el juez agrario es relevante para adoptar los correctivos que sean menester, dadas sus potestades especiales. Por otro lado, resulta fundamental para proteger a las víctimas de esos asuntos.

**Asuntos de predios de particular importancia ambiental ecológica o cultural:** en casos dónde los inmuebles tengan una relevancia ecológica o ambiental como paramos, parques naturales, reservas ecológicas, es importante la intervención del juez, ya que permite ponderar más factores de cara a un conflicto en esas áreas, pues el proceso judicial a diferencia del procedimiento administrativo tiene todos los mecanismos de defensa e intervención.

**Cuando haya oposición sobre los predios:** en el evento que exista controversia sobre la titularidad del derecho es relevante que el juez agrario intervenga en el conflicto con el fin de que el debido proceso sea más riguroso y pueda ponderar los argumentos de todas las partes que se debatieron en sede administrativa.

**Finalmente, cuando el caso involucre** áreas de comunidades étnicas o territorios indígenas es supremamente importante la intervención de un juez imparcial especializado porque los problemas que involucran estos territorios generalmente traslapan con álgidas e inciertas dificultades con áreas de protección ambiental, minería ilegal y miles de derechos involucrados.

#### **3.5.4.3. Establecer un sistema de recursos administrativos eficiente con control judicial a prevención**

Se podría establecer un sistema de recursos administrativos que permita a las partes afectadas por los procedimientos agrarios de la Ley 160 de 1994 y el Decreto Ley 902 de 2017,

impugnar las decisiones en dos instancias administrativas, lo que permitiría que solo en casos puntuales se pueda acceder a la jurisdicción cuando la decisión se mantenga en controversia por las partes solo en casos con oposición. Empero, ello implicará que la actuación administrativa quede en firme y con efectos definitivos en los eventos que no acudan a demandar la actuación administrativa. Ello implica que, si la actuación no se demanda será la resolución definitiva del conflicto.

#### **3.5.4.4. Fortalecer la capacidad de las autoridades administrativas**

Se debe fortalecer la capacidad de las autoridades administrativas que aplican la Ley 160 de 1994 y el Decreto Ley 902 de 2017, para que puedan resolver controversias y conflictos de manera efectiva, sin necesidad de un control judicial obligatorio. Ello implica, tener una capacidad técnica mayor en el ámbito catastral y jurídico para, por un lado, identificar correctamente los predios y, por otro, identificar y desatar las controversias jurídicas con mayor eficiencia.

De esta manera, se podría articular los procedimientos agrarios del Decreto Ley 902 de 2017 con la jurisdicción agraria, sin un control judicial obligatorio, y garantizar que los procedimientos se realicen de manera coherente y sin contradicciones.

### **3.6. La importancia de la creación del juez agrario y sus diferencias con los jueces de otras jurisdicciones. Razones para su creación**

Los Jueces y magistrados de la jurisdicción agraria son necesarios porque la complejidad de los conflictos sobre la tierra y el uso del suelo requieren un enfoque especializado que combine elementos de derecho público con derecho privado. A diferencia de los jueces administrativos que solo pueden controlar la legalidad de los actos de la administración y de los jueces civiles que son hoy para resolver disputas entre particulares, principalmente de la legalidad de negocios jurídicos.

El juez agrario debería contar, a mi juicio, con poderes especiales para poder pronunciarse sobre todos los actos administrativos, negocios jurídicos e incluso providencias judiciales que puedan alterar el orden público en materia de tierras.

Lo anterior, implica que los jueces y magistrados agrarios puedan:

1. **Pronunciarse sobre la legalidad de los actos administrativos:** esta facultad es especialmente relevante en casos de tierras ya que muchos de los conflictos agrarios derivan de decisiones estatales sobre la propiedad tenencia restitución o formalización de tierras. En consecuencia, un juez agrario debe tener las potestades necesarias para pronunciarse sobre la legalidad de los actos administrativos.
2. **Definir la validez y eficacia de negocios jurídicos entre particulares:** Por otro lado, muchos de los problemas de tierras involucren compraventas arrendamientos sucesiones contratos de explotación y en general toda una gama de variedad de negocios jurídicos que involucra el interés social y económico que tiene la tierra razón por la cual es menester que la judicatura agraria pueda revisar estos actos con criterios que trasciendan el derecho privado y tu tele la filosofía y la teleología agraria encaminada a la protección de la función ecológica y social de la propiedad.
3. **Evaluar la legalidad de providencias judiciales,** en el ámbito de agrario y especialmente en el de tierras pueden existir sentencias o providencias judiciales que afecten derechos territoriales que afecten derechos territoriales, como por ejemplo en el tema de prescripción de baldíos de la nación, razón por la cual es fundamental que el juez agrario pueda pronunciarse sobre estas materias, máxime cuando ello sea necesario para garantizar el acceso a la tierra y garantizar la función social y ecológica de la propiedad.
4. **Amplios poderes postfallo.** Finalmente, a diferencia de los jueces civiles y administrativos cuyas competencias terminan con la expedición de la sentencia el juez

agrario debe conservar su competencia hasta que se garantice efectivamente el goce del derecho reconocido. Esto significa que se pueda adoptar medidas complementarias para asegurar el goce efectivo del derecho fundamental al acceso a la tierra supervisando la ejecución de su decisión y adoptando correctivos y persisten obstáculos para el acceso al derecho.

### **3.7. La importancia del juez agrario para respetar y garantizar el derecho fundamental al acceso progresivo a la tierra.**

La judicatura agraria es fundamental para garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, toda vez que su especialidad permite resolver conflictos sobre su uso, posesión y tenencia y dominio de manera especializada. En países como Colombia que tienen una alta concentración de propiedad rural contar con una judicatura especializada y concentrada exclusivamente a estos asuntos facilita la implementación de políticas de distribución equitativa y protege a los pequeños productores campesinos frente a la inseguridad jurídica en relación con la tierra. En ausencia de esta jurisdicción, como hasta ahora, los conflictos sobre este activo tienden a resolverse con criterios generales y descontextualizados que no tienen en cuenta los principios y especificidades propias de la economía del campo y la lógica agraria.

Otro aspecto fundamental es la interrelación con temas ambientales y el uso racional del suelo. La jurisdicción agraria no solo se debería pronunciar sobre la propiedad, sino que también vela por la adecuada utilización de los recursos naturales evitando la expansión de actividades que degraden el medio ambiente o desconozcan derechos colectivos, ya que en sus pronunciamientos es clave el enfoque ambiental para proteger la función social y ecológica de la propiedad de la tierra.

Aunado a lo anterior, el juez agrario para garantizar el acceso progresivo a la tierra deberá aplicar enfoques diferenciales que contemplen las necesidades específicas de los grupos históricamente vulnerados como mujeres campesinas, comunidades indígenas y afrodescendientes. En efecto el juez agrario debe ser tuitivo de la perspectiva diferencial en

la toma de las decisiones asegurando que las políticas de acceso a la propiedad reconozcan y protejan los derechos de estos grupos con el fin de superar desigualdades estructurales y fomentar una distribución más justa de la tierra.

Por otro lado, la jurisprudencia agraria será una guía para las decisiones administrativas que adopte la Agencia Nacional de Tierras. Por lo tanto, facilitará y dotará seguridad jurídica a las decisiones que en materia de procedimientos agrarios realice la administración. Luego, los precedentes concederán agilidad en la decisión y serán un faro para las determinaciones que se tengan que adoptar en materia de acceso a tierras.

Finalmente, la existencia de un juez agrario especializado fortalece la institucionalidad y la gobernanza en el sector rural evitando que los conflictos de tierra se conviertan en fuentes de violencia o inestabilidad social. Un sistema de Justicia eficiente y cercano a las comunidades posibilitará canalizar las disputas de manera pacífica garantizando el acceso a efectivo a derechos fundamentales. Bajo esta perspectiva la jurisdicción agraria no solo es una herramienta para la resolución de litigios y conflictos sino también un mecanismo de Transformación Social que contribuye a la democratización del acceso a la tierra al Desarrollo Rural sostenible y a la seguridad jurídica y, en últimas, al orden público rural.

Finalmente, para consolidar la propuesta concreta del presente capítulo se realiza el siguiente cuadro

Objeto	Descripción
<b>Propuesta General</b>	Crear un <b>sistema de jurisdicción agraria</b> que busque: articulación institucional de los autoridades administrativas y judiciales, rediseño de los procedimientos agrarios, modifique la estructura administrativa de la ANT y articule un modelo de control judicial a prevención.
<b>Objetivos</b>	i) Articulación de las instituciones competentes, ii) Rediseño y robustecimiento de procedimientos agrarios especiales, iii) Modificación de la estructura de la ANT, iv) Creación de un sistema de control judicial a prevención.
<b>1. Articulación de las instituciones competentes</b>	Mejorar la colaboración interinstitucional mediante la actualización de sistemas de información y la interoperabilidad de datos entre instituciones, con enfoque en los conflictos agrarios y la legislación vigente (leyes de infraestructura, ambientales, étnicas, etc.).
<b>2. Rediseño de los procedimientos agrarios especiales</b>	Simplificación y agilidad en la tramitación de procedimientos agrarios (Ley 160/94, Decreto 902/17, PND), tales como la extinción del dominio, recuperación de baldíos, clarificación de la propiedad, entre otros. Propuesta de un procedimiento simplificado en tres etapas: inicio, probatorio y decisión final.

Objeto	Descripción
	En donde la carga de la prueba recaiga en la entidad estatal.
<b>2.1. Propuesta de procedimiento agrario simplificado</b>	Proceso de tres etapas: i) Inicio: recepción y verificación de solicitudes; ii) Etapa probatoria: recopilación de pruebas y alegaciones; iii) Decisión final: con recurso de reposición y apelación.
<b>3. Modificación de la estructura de la ANT</b>	Reingeniería de la ANT, con la creación de una Dirección Catastral, descentralización, clarificación de funciones y responsabilidades, mejora de la coordinación interinstitucional, y mayor participación comunitaria.
<b>4. Control Judicial de los procedimientos agrarios</b>	Se propone un sistema de jurisdicción agraria, con revisión judicial solo en casos específicos, para evitar un control judicial obligatorio en todos los procedimientos.
<b>4.1. Opciones de control judicial</b>	i) Establecer revisión judicial solo en casos específicos; ii) Definir casos con control judicial obligatorio (graves violaciones de derechos, predios de gran importancia, oposición, etc.); iii) Establecer un sistema de recursos administrativos con control judicial a prevención.
<b>4.2. Fortalecimiento de las autoridades administrativas</b>	Capacitación y fortalecimiento de las autoridades encargadas de los procedimientos agrarios para asegurar decisiones más eficientes, sin necesidad de control judicial obligatorio.
<b>Conclusión</b>	<p>La creación de un sistema de jurisdicción agraria debe articular los procedimientos con control judicial de manera flexible, garantizando eficiencia en la resolución de conflictos, y fortaleciendo las capacidades técnicas y administrativas de las autoridades competentes.</p> <p>La necesidad de tener un control judicial a prevención garantizaría que solo los conflictos que lo ameriten puedan ser definidos en sede judicial</p> <p>Que los procesos de minifundio y pequeñas parcelas sean definidos de manera rápida en sede administrativa.</p> <p>Que la intervención judicial sea a prevención para evitar la congestión y la indefinición de conflictos agrarios.</p> <p>A menor control judicial se deberá tener un fuerte fortalecimiento de las competencias administrativas.</p>

**3.8. ¿Por qué esta propuesta mejoraría el respeto y garantía del derecho social fundamental al acceso democrático a la propiedad de la tierra? ¿Y en qué experiencia se fundamenta?**

La creación de un sistema de jurisdicción agraria, como lo llama la investigación, permitirá un mejor acceso y garantía al acceso a la tierra consagrado en el artículo 64 de la constitución, por cuánto al corregir las falencias procesales en el actual sistema se logrará crear mecanismos eficientes,

en sede administrativa y judicial, que inexorablemente repercutirá en la eficacia material del acceso a la tierra.

Para mostrar evidencia de ello, se parte de dos experiencias cercanas y que pueden dar luces de cómo el modelo propuesto tendría impactos relevantes en el acceso a la tierra, estos son: las experiencias mexicanas de creación de Tribunales agrarios en 1992 y la implementación de la especialidad de restitución de tierras en Colombia en el 2011.

### **3.8.1. El modelo mexicano**

El caso mexicano es relevante para Colombia, por cuanto ofrece un precedente de un sistema de instituciones (entidades administrativas, procuraduría y judicatura) que se articulan alrededor de los Tribunales agrarios y que hoy después de treinta años de su creación tiene avances relevantes en la materia, ya que *“a treinta años de la creación de los tribunales agrarios, han sido sometidos a su consideración un total “de 1,013, 645 (un millón trece mil seiscientos cuarenta y cinco) asuntos, y de los cuales se han concluido el 95.21%”, trascendiendo que la mayoría de las controversias planteadas ante ellos han sido resueltas”*<sup>94</sup>

Este modelo está estructurado por : i) tribunales unitarios agrarios que resuelven en primera instancia sobre diferentes conflictos agrarios , especialmente, sobre tierras ejidales comunales y de pequeña propiedad; ii) por el Tribunal Superior agrario que revisa, principalmente, recursos de apelación; iii) la procuraduría agraria, que es la encargada de asesorar y representar a los peticionarios y conciliar asuntos con el fin de evitar que los conflictos escalen a sede judicial; iv) el Registro Nacional agrario que administra y certifica la titularidad de los derechos sobre la tierra y v) sujetos agrarios ( colectivos e individuales)<sup>95</sup>. La experiencia mexicana en materia agraria demuestra cómo la combinación de entidades administrativas y judiciales permite resolver de manera eficiente los conflictos sobre la tierra.

---

<sup>94</sup> López Hernández, E. (2022). Ley Agraria a tres décadas de su entrada en vigor. *Revista latinoamericana de derecho social*, (35), 101-125. Epub 07 de febrero de 2023. Recuperado de: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487899e.2022.35.17273>.

<sup>95</sup> Becerra Ramírez, J. *Historia de los órganos jurisdiccionales agrarios en México y sus perspectivas a futuro*. Recuperado de: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/podium/cont/29/pr/pr32.pdf>

La eclosión de los tribunales agrarios en México en 1992, ha facilitado la resolución del más del 95% de los asuntos sometidos a su conocimiento en alrededor de 30 años lo que refleja un importante grado de efectividad cuando se combina la buena acción administrativa con la correcta gestión judicial, armonizando, claro está, estos mecanismos con la conciliación y una vigorosa asesoría técnica.

Es importante señalar, que en el modelo mexicano existe una clara división de funciones entre los tribunales agrarios, la procuraduría y el Registro Nacional y un nivel de dialogo relevante con los sujetos agrarios. Tal tipo de articulación institucional, desde lo administrativo y lo judicial, ha sido clave para lograr un procedimiento ágil y menos burocrático en el cual la asesoría especializada por parte de la procuraduría reduce la conflictividad y evita llevar a la judicatura conflictos judiciales innecesarios.

En efecto, en Colombia la implementación de un sistema de jurisdicción agraria, guardando las diferencias institucionales con el caso mexicano, permitiría la Agencia Nacional de Tierras tener un papel protagónico en el marco de los procedimientos administrativos, en donde esta entidad cumpla la función asesora y de representación judicial de los campesinos y sobre todo en etapa administrativa tenga la capacidad de recolectar toda la información que sea necesaria para sustentar los casos individuales y de las comunidades, asumiendo, claro está, la carga de la prueba.

### **3.8.2. El proceso de restitución de tierras.**

Por otro lado, en el caso colombiano es importante resaltar la experiencia que ha tenido la especialidad de restitución de tierras la cual fue creada con la Ley 1448 del 2011. Este modelo retrata muy bien como la articulación entre lo administrativo y lo judicial pueden ser relevantes para llevar a buen puerto resultados específicos en materia de acceso a derechos sobre la tierra.

El modelo procesal que utilizó la restitución de tierras en Colombia es la mezcla de un procedimiento administrativo con un proceso judicial obligatorio (Ley 1448 de 2011). De hecho, “ *El proceso de restitución de tierras está compuesto por dos etapas:*

*una administrativa, a cargo de la Unidad de Restitución de Tierras (artículo 82 de la Ley 1448 de 2011), y otra judicial, a cargo de los jueces y magistrados especializados de restitución de tierras”<sup>96</sup>*

Durante la fase administrativa, la que constituye un requisito de procedibilidad de la acción judicial, la Unidad de Restitución de Tierras (URT) tiene la carga total de la prueba, ya que ante la reclamación esta entidad debe: *i) individualizar* a la víctima(s) y su(s) núcleo(s) familiar(es); *ii) identificar* física y jurídicamente los predios, *iii) establecer* el contexto de los hechos victimizantes; *iv) identificar* la relación jurídica de la víctima con la tierra (propiedad, posesión y ocupación), y *v) establecer* los hechos que dieron origen al despojo o abandono forzado. Todo lo anterior para, por un lado, incluir o negar la inclusión a los solicitantes y al predio al registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente como culminación del procedimiento administrativo y, por otro, en caso de inclusión para representar a los reclamantes ante los jueces y magistrados de la especialidad.

Desde su creación en el año 2011 la URT, en sede administrativa, de 162.000 reclamaciones ha procesado 142.000 y en sede judicial existen con ocasión de las demandas tramitadas por la entidad 10.105 sentencias que han logrado de la restitución de aproximadamente: 760.214 hectáreas<sup>97</sup>

En suma, la experiencia de la reconstitución de tierras en Colombia constituye, a mi juicio, un referente clave para la implementación de una jurisdicción agraria sólida, toda vez que ha demostrado la eficacia de un modelo que combina muy bien la fase administrativa con un control judicial especializado. Desde mi óptica, uno de los puntos más rescatables la restitución, y que resulta aplicable al sistema de jurisdicción agraria, es la asignación de la carga de la prueba a la entidad administrativa, por cuanto ello ha permitido que los reclamantes no se enfrenten de manera solitaria al desafío de acreditar su dicho en relación con la tenencia de la tierra. Esto, a mi modo de ver, garantiza que las demandas lleguen debidamente sustentadas en la judicatura y aliviana las cargas de los sujetos vulnerables. Este

---

<sup>96</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-330 de 2016.

<sup>97</sup> Cifras disponibles por la Unidad de Restitución de Tierras en: <https://www.urt.gov.co/estadisticas-de-restitucion>

esquema ha contribuido de manera decidida agilizar los procesos y a reducir la carga judicial, ya que los asuntos que llegan a la judicatura cuentan con un sólido soporte técnico y probatorio.

A manera de conclusión, la experiencia mexicana (tribunales agrarios, procuraduría y Registro Nacional de tierras), y la Colombiana (en materia de restitución de tierras) son prácticas y precedentes relevantes para la implementación de un sistema de jurisdicción agraria en Colombia, toda vez que dejan ver la importancia de la armonización entre entidades administrativas y judiciales para garantizar el acceso efectivo a la tierra.

El modelo mexicano, por su parte, nos muestra cómo la creación de tribunales agrarios de la mano de un sistema de asesoría y conciliación especializado permite resolver de manera eficaz los conflictos rurales permitiendo a sujetos agrarios acceder de manera ágil a la judicatura especializada.

Por su parte, la restitución de tierras en Colombia hace énfasis en una fase administrativa robusta en la cual la entidad estatal (URT) asume la carga de la prueba y la función de representación judicial para que los sujetos reclamantes no enfrenten de manera solitaria los desafíos de las causas.

La utilización de estos elementos en un nuevo sistema de jurisdicción agraria considero que permitirá diseñar procedimientos más eficaces con un control judicial flexible y mecanismos administrativos fortalecidos y vigorosos, lo cual repercutirá en el acceso a efectivo del derecho a la tierra consagrado en el artículo 64 de la Constitución y a la materialización de la anhelada seguridad jurídica.

### **3.8.3. Elementos concretos de la propuesta de sistema de jurisdicción agraria que impactaran en el derecho al acceso a la tierra.**

Por último, la creación de un sistema de jurisdicción agraria en Colombia es fundamental para realizar el acceso efectivo la tierra consagrado en el artículo 64 de la Constitución Política. Lo anterior, porque las falencias de los procedimientos administrativos y judiciales dificultan la solución efectiva de las

causas agrarias generando dilaciones, inseguridad jurídica, en detrimento de los derechos de los sujetos agrarios.

El modelo propuesto permitiría, en mi criterio, armonizar las entidades estatales competentes para agilizar los procedimientos y asegurar que los reclamantes cuenten con el respaldo técnico suficiente para solucionar de manera oportuna las disputas o conflictos sobre la propiedad y uso de la tierra. Siempre partiendo de la base que la carga de la prueba es del Estado.

El sistema de jurisdicción agraria que se propone, se afianza en dos experiencias exitosas los tribunales agrarios en México y la especialidad de restitución de tierras en Colombia. En ese sentido, La integración de mecanismos que equilibren la intervención administrativa con el control judicial la prevención significará que la Agencia Nacional de Tierras deberá fortalecerse para asumir un papel más activo en la asesoría y representación y recopilación de las pruebas en sede administrativa, permitiendo de esta manera que los que los campesinos y sujetos vulnerables accedan de manera eficiente ahí está jurisdicción. Aunado a lo anterior, hoy el rediseño en los procedimientos agrarios especiales permitiría garantizar que la adjudicación de baldíos, la clarificación de la propiedad, la extinción de dominio se resuelva de manera más expedita y técnicamente.

A la luz de esta lógica, hoy el sistema de jurisdicción agraria deberá estructurarse con un enfoque en la eficiencia administrativa para evitar que la judicialización excesiva se convierta en un requisito ineludible. Empero, esto implicará el inexorable fortalecimiento de la Agencia Nacional de Tierras dotándola de capacidades técnicas operativas y ejecutoras, para asumir un papel protagónico en la resolución de los conflictos agrarios.

En suma, la clave está en articular adecuadamente las entidades, asignar de manera eficiente la carga de la prueba y permitir un control judicial solo en situaciones específicas evitando la congestión de los tribunales. Con ello se lograría mayor seguridad jurídica y un mayor acceso a la propiedad, impulsando de manera decidida el desarrollo del campo y garantizando, de paso, el derecho fundamental de acceso a la tierra consagrado en el artículo 64 de la Constitución.

#### **3.8.4 El sistema de jurisdicción agraria de cara al acceso y protección del derecho a la tierra.**

Es relevante señalar que los procedimientos administrativos y procesos judiciales agrarios no se limitan a la tutela del acceso a la tierra, sino que también cumplen una función supremamente relevante en orden a la función tuitiva de la titularidad y la estabilidad jurídica de la propiedad.

Estas dos importantes funciones son especialmente relevantes en contextos como el colombiano, ya que los conflictos por la tierra no sólo derivan de la falta del acceso sino también de la inseguridad jurídica de los derechos ya adquiridos. En ese orden de ideas, el reconocimiento formal y material de la propiedad, la estabilización de la tenencia y la resolución de las controversias sobre derechos ya constituidos hacen parte integral de la justicia agraria y será sumamente importante para su desarrollo.

De hecho, en el caso de nuestro país la eclosión de una jurisdicción agraria va a más allá de facilitar dicho acceso, pues implica la incorporación de instrumentos administrativos y judiciales para resolver disputas derivadas de las ocupaciones históricas, conflictos entre particulares, saneamiento de la titulación, tutela de la pequeña propiedad, realinderamientos, etc.

En consecuencia, es relevante señalar que la jurisdicción agraria tendrá repercusiones no solamente en la dimensión del acceso que es uno de los puntos más críticos en nuestro país sino también en la protección efectiva de los derechos ya consolidados.

## CONCLUSIONES

1. El derecho agrario en Colombia registra avances normativos relevantes desde el ámbito sustancial, pero la faceta procesal ha sido descuidada de manera importante, razón por la cual sin los vehículos o medios necesarios para materializar los derechos esta rama del derecho se ha tornado ineficaz. Las deficiencias en los procedimientos administrativos, la carga de la prueba al usuario, la falta de un juez especializado y la dispersión de los asuntos en la jurisdicción contencioso-administrativa y civil ha perjudicado de manera ostensible los derechos del campesinado y de las comunidades étnicas.
2. Debido a las deficiencias administrativas y procesales los sujetos vulnerados han debido acudir a la jurisdicción constitucional en cuyo seno, y ante casos específicos, se ha gestado un desarrollo importante del derecho social fundamental al acceso a la propiedad de la tierra, la cual ha evidenciado las deficiencias estructurales del sistema agrario actual y, paradójicamente, dio luz a un fuerte desarrollo dogmático de ese derecho.
3. La propuesta de un sistema de jurisdicción agraria para el país, basadas en los sistemas de jurisdicción administrativa y en las experiencias de los tribunales México y la restitución de tierras en Colombia, podrían tener el potencial transformador para garantizar el acceso a la tierra, ya que al integrar de manera efectiva: i) la articulación institucional de las autoridades administrativas y judiciales, ii) el rediseño de los procedimientos agrarios, iii) modificar la estructura administrativa de la ANT y iv) un modelo de control judicial a prevención, se llegaría a un proceso más ágil eficiente y con un sólido respaldo al sujeto débil de la relación agraria. Esta perspectiva, no solo reduce la carga judicial y evita dilaciones injustificadas, sino que también garantiza mayor seguridad jurídica, agiliza la resolución de los conflictos agrarios y lo más importante propenderá por un acceso efectivo al derecho fundamental de acceso democrático y equitativo de la tierra.

## REFERENCIAS

### 1. Bibliografía

- Agencia Nacional de Tierras (ANT). (2025) *Organigrama*. Recuperado de: <https://www.ant.gov.co/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica/informacion-de-la-entidad/es-estructura-organica/organigrama>
- Agencia Nacional de Tierras (ANT). *¿Qué es la Agencia Nacional de Tierras?* Recuperado de: <https://www.ant.gov.co/sites/default/files/2024-07/documentos/archivos/reso.pdf>
- Alexy, R. (2008). *Teoría de los derechos fundamentales*, 2ª. Ed. C. Bernal Pulido (trad. y estudio introductorio). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Alvarenga, I. *El concepto de derecho agrario*. Recuperado de: <https://www.upg.mx/wp-content/uploads/2015/10/LIBRO-37-Concepto-de-Derecho-Agrario.pdf>
- Arango, R. (2005). *El concepto de derechos sociales fundamentales*. Bogotá: Legis.
- Asimov, M. (2017). “Aproximaciones comparadas de la jurisdicción administrativa”. En: Ginsnsburg, T. et al. *Perspectivas comparadas de la justicia administrativa*. A. García; S. López Ayllon (coords.). México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Becerra Ramírez, J. *Historia de los órganos jurisdiccionales agrarios en México y sus perspectivas a futuro*. Recuperado de: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/podium/cont/29/pr/pr32.pdf>
- Bejarano Guzmán, R. (2017). *Procesos declarativos, arbitrales y ejecutivos*. Temis: Bogotá.
- Budzinowski, R. (2019). “Expansión del derecho agrario”. *Revista Iberoamericana de Derecho Agrario*, (10), agosto. Recuperado de: <https://latam.lejister.com/articulos.php?Hash=ee1e25f987fdc31a9f2865e2f726fef7&hasht=8925>
- Courtis, C. (2006). “Observar la ley”. *Ensayos sobre metodología de la investigación jurídica*. Madrid: Trotta.
- Courtis, C. (2007). “Los derechos sociales en perspectiva: la cara jurídica de la política social”, En: Carbonell, M. (ed.). *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos*, Madrid: Trotta-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2010). Documento CONPES 3680,

- El recurso de revisión en los procesos agrarios. Recuperado de: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis-jurisprudencial/administrativo-y-contratacion/el-recurso-de-revision-en-los>
- Fajardo, D. (2014). *La tierra en Colombia no se usa para producir, se usa para especular*. Recuperado de: <https://web.comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/alejandroy-dario-fajardo-tierra-en-colombia-se-usa-para-especular>
- Fernández Flecha, M., Urteaga Crovetto, P. & Verona Badajoz, A. (2015). *Guía de investigación en derecho*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ferrajoli, L. (2001). “Derechos Fundamentales”, En: *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, A. de Cabo y G. Pisarello (ed.), Madrid; Trotta.
- Ferrajoli, L. (2007). “Teoría del neoconstitucionalismo”. Ensayos escogidos, M. Carbonell (ed.). *Sobre los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta, Instituto de Investigaciones Jurídicas–UNAM.
- Ferrajoli, L. (2008). “La democracia constitucional”. Ensayos escogidos, M. Carbonell (ed.). *Democracia y garantismo*. Madrid.
- Gargarella, R. (2014). *La sala de máquinas de la constitución. Dos siglos de Constitucionalismo en América Latina (1810 -2010)*. Buenos Aires; Katz Editores.
- Hesse, K. (2001). “Significado de los derechos fundamentales”. En “*Manual de Derecho Constitucional*”, 2ª ed. A. López Pina (trad.). Madrid: Marcial Pons.
- Ibáñez, A. & Muñoz, C. (2011, agosto). La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué pasó entre 2000 y 2010? *Notas de Política* (9). Recuperado de: <https://egob.uniandes.edu.co/images/np9.pdf>
- IGAC. (2023). *Fragmentación y distribución de la propiedad rural en Colombia. Dirección de Investigación y Prospectiva*, primera edición. Bogotá. Recuperado de: [https://www.igac.gov.co/sites/default/files/2024-04/FDPRC\\_Territorios\\_Dig.pdf](https://www.igac.gov.co/sites/default/files/2024-04/FDPRC_Territorios_Dig.pdf)
- Informe de la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario CGR - CDSA No. 00976, agosto de 2023.
- Informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia 2017. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz Universidad de Notre Dame, noviembre 2017. Recuperado de: [https://kroc.nd.edu/assets/257593/informe\\_kroc.pdf?utm\\_source=chatgpt.com](https://kroc.nd.edu/assets/257593/informe_kroc.pdf?utm_source=chatgpt.com).

- La justicia agraria en Colombia, un reto para el nuevo presidente, Dejusticia junio 15, 2022, disponible en: <https://www.dejusticia.org/column/la-justicia-agraria-en-colombia-un-reto-para-el-nuevo-presidente/>.
- Lemus García, R. (1978). *Derecho agrario mexicano*, 2ª ed., México: LIMSA.
- López Hernández, E. (2022). Ley Agraria a tres décadas de su entrada en vigor. *Revista latinoamericana de derecho social*, (35), 101-125. Epub 07 de febrero de 2023. Recuperado de: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487899e.2022.35.17273>.
- Machado, A. (1999, noviembre). “Reforma Agraria: una ilusión que resultó un fracaso”. *Revista Credencial* (119), Bogotá.
- Machado, A. (2009). *Distribución de la propiedad rural en Colombia en el siglo XXI*. Recuperado de: <https://www.scielo.br/j/resr/a/djKH59vqPQ9Cf4CxKxxBDCr/>
- Machado, A. (2009). *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia. De la Colonia a la creación del Frente Nacional*. Bogotá: CID, Universidad Nacional de Colombia.
- Naciones Unidas. Asamblea General (2025). *Informe A/HRC/58/24*. Recuperado de: <https://www.hchr.org.co/wp/wp-content/uploads/2025/02/02-24-2025-Final-Informe-Anual-Alto-Comisionado-Colombia-Castellano.pdf>
- Neva, J., y Prada, R. (2023). *Índice de informalidad. Indicador de informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia Vigencia 2020*. Bogotá: UPRA. Recuperado de <URL de ubicación del documento>.
- Pardo, D. (2022). Alejandro Reyes: "En Colombia no hay un problema de tierras, hay 100 problemas de tierras" [entrevista]. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-63140225>
- Parra Crisanchó, A. (2021). *La Jurisdicción Agraria: la deuda histórica que hoy se debate entre la especialidad y la jurisdicción*. Universidad Externado de Colombia. Departamento de Derecho del Medio Ambiente, 10 de marzo. Recuperado de: <https://medioambiente.uexternado.edu.co/la-jurisdiccion-agraria-la-deuda-historica-que-hoy-se-debate-entre-la-especialidad-y-la-jurisdiccion/>
- Peña Huertas, R., Parada Hernández, M. y Zuleta Ríos, S. (2014). “La regulación agraria en Colombia o el eterno déjalo hacia la concentración y el despojo: un análisis de las normas jurídicas colombianas sobre el agro (1991-2010)”. *Estudios Socio-Jurídicos*, 16(1). doi: dx.doi.org/10.12804/esj16.1.2014.03

Perlingeiro, R. (2017). “Desafíos contemporáneos de la justicia administrativa en América Latina”. En: Ginsnsburg, T. et al. *Perspectivas comparadas de la justicia administrativa*. A. García; S. López Ayllon (coords.). México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económica.

Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE). (2016).

Reyes Posada, A. (2017). *La reforma rural para la paz*. Bogotá: Debate.

Reyes Posada, A. (2024, 3 de septiembre). “El endoso de la reforma rural para pagar gastos de campaña”. *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/alejandro-reyes-posada/el-endoso-de-la-reforma-rural-para-pagar-gastos-de-campana/>

Sánchez León, N. C. (2017). *Estrategias para una reforma rural transicional*. Bogotá: Dejusticia.

Sanchís Prieto, L. (2013). “El constitucionalismo de los derechos”. *Ensayos de filosofía jurídica*. Madrid: Trotta.

Santaella, H. (2019). *La propiedad privada constitucional. Una teoría*. Madrid: Marcial Pons.

Unidad de Restitución de Tierras en: <https://www.urt.gov.co/estadisticas-de-restitucion>

UPRA. (2014). *Índice de informalidad*. Recuperado de: <https://www.upra.gov.co/documents/10184/13821/%C3%8DNDICE+DE+INFORMALIDAD/6fafd775-1265-4941-b1ec-20af44d38049>

Víctimas del Conflicto Armado [en línea]. Recuperado de: <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Cifras/#!/infografiam>

Zeledón Zeledón, R. *Elementos para una teoría pura del derecho agrario contemporáneo*. Recuperado de: <https://www.acaderc.org.ar/wp-content/blogs.dir/55/files/sites/55/2020/08/teoriapuradsagrario.pdf>

## **2. Jurisprudencia consultada**

### **a) Corte Constitucional**

Corte Constitucional, Sentencia C-073 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

Corte Constitucional, Sentencia C-077 de 2017. M.P. Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional, Sentencia C-330 de 2016.

Corte Constitucional, Sentencia SU-426 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

Corte Constitucional, Sentencia T-488 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

#### **b) Corte Interamericana de Derechos Humanos – Corte IDH**

Corte IDH. (1987). Sentencia en el caso Fairén Garbi y Solís Corrales Vs. Honduras. Excepciones Preliminares. Serie C, n.º 2 (26 de junio).

Corte IDH. (1987). Sentencia en el caso Godínez Cruz Vs. Honduras. Excepciones Preliminares. Serie C, n.º 3 (26 de junio).

Corte IDH. (1997). Sentencia en el Castillo Páez Vs. Perú. Fondo. Serie C, n.º 34 (3 de noviembre)

Corte IDH. (1999). Sentencia en el caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Serie C, n.º 63 (19 de noviembre).

Corte IDH. (2001). Sentencia en el caso Las Palmeras Vs. Colombia. Fondo. Serie C, n.º 90 (6 de diciembre).

Corte IDH. (2003). Sentencia en el caso Maritza Urrutia Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C, n.º 103 (27 de noviembre).

Corte IDH. (2015). Sentencia en el caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C, n.º 309 (25 de noviembre).

Corte IDH. (2015). Sentencia en el caso Wong Ho Wing Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C, n.º 297 (30 de junio).

Corte IDH. (2017). Sentencia en el caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No.344 (23 de noviembre).

Corte IDH. (2018). Sentencia en el caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C, n.º 348 (8 de febrero).

Corte IDH. Garantías judiciales en estados de emergencia.

Corte IDH. (1987). Opinión Consultiva OC-9/87 Serie A, n.º 9 (6 de octubre).

### **3. Normas y Reglamentos**

Convenio sobre la Diversidad Biológica. (2004). Decisión VII/28.

Convenio sobre la Diversidad Biológica. (2010). Decisión X/2.

Decreto 1071 de 2015.

Decreto 2363 de 2015.

Decreto 2333 de 2014.

Decreto extraordinario 2303 de 1989.

Decreto Ley 902 de 2017.

Decreto Único 1076 de 2015.

Decreto-Ley 2811 de 1974, Código de Recursos Naturales.

Ley 1742 de 2014.

Ley 1682 de 2013.

Ley 1448 de 2011.

Ley 160 de 1994.

Ley 165 de 1994.

Ley 70 de 1993.

Ley 99 de 1993.

Ley 21 de 1991.

Ley 135 de 1961.

Ley 2ª de 1959.

Ley 4 de 1943.

Ley 200 de 1936.