



**Universidad del
Rosario**

**EL RECONOCIMIENTO DEL CIUDADANO AGRARIO EN LAS
LEGISLACIONES COLOMBIANAS: COMPARATIVA SOCIO JURÍDICA ENTRE
LA LEY DE VÍCTIMAS Y EL PROYECTO DE JURISDICCIÓN AGRARIA**

Autor

Paula Andrea Nossa Sierra

**Trabajo presentado como requisito para optar por el
título de profesional en sociología**

Director, Tutor

Jairo Baquero Melo

Escuela de Ciencias Humanas

Sociología

Universidad del Rosario

Bogotá - Colombia

2024

Contenido

Resumen	3
Introducción.....	4
Discusión	8
Marco teórico	8
Sociología jurídica.....	10
Participación ciudadana.....	11
Política agraria.....	12
Metodología	13
Matriz de análisis de contenido.....	14
Resultados del análisis.....	15
Ventanas de oportunidad.....	15
Participación ciudadana	18
Campo de acción.....	21
Conclusiones.....	24
Referencias bibliográficas	27

Resumen

El presente artículo tiene por objetivo evidenciar cuáles son las principales diferencias entre la Ley de Víctimas y el proyecto de ley de Jurisdicción Agraria en materia de actuación, protección y garantías para el reconocimiento del ciudadano agrario. Se elaboró un marco teórico bajo tres conceptos sociología jurídica, participación ciudadana y política agraria; asimismo, se empleó un método de análisis manual de contenido de documentos legales. El desarrollo de la hipótesis se dividió en tres categorías analíticas ventana de oportunidad, participación ciudadana y campo de acción, dónde se buscaba enmarcar las diferencias entre leyes en el marco del reconocimiento del ciudadano agrario. Finalmente, se presentan los siguientes resultados en términos de diferencias. En primer lugar, respecto al alcance de las leyes, debido a los objetivos de los gobiernos; en segundo lugar, en materia de actuación debido a la naturaleza y creación de las mismas y, en tercer lugar, respecto a las garantías para el legítimo reconocimiento del ciudadano agrario.

Palabras claves: Ciudadano agrario, ley, propiedad agraria, jurisdicción, garantías.

Summary

The aim of this article is to highlight the main differences between the Victims' Law and the Agrarian Jurisdiction bill in terms of actions, protections, and guarantees for the recognition of the agrarian citizen. A theoretical framework was developed based on three concepts: legal sociology, citizen participation, and agrarian policy. Additionally, a manual content analysis method of legal documents was employed. The development of the hypothesis was divided into three analytical categories: window of opportunity, citizen participation, and field of action, seeking to frame the differences between laws within the framework of recognizing the agrarian citizen. Finally, the following results are presented in terms of differences. Firstly, regarding the scope of the laws, due to the objectives of the governments; secondly, in terms of actions due to the nature and creation of the laws; and thirdly, regarding the guarantees for the legitimate recognition of the agrarian citizen.

Keywords: Agrarian citizen, law, agrarian property, jurisdiction, guarantees.

Introducción

La cuestión de la propiedad agraria en Colombia ha sido objeto de debate, y evaluación, a nivel estatal, social y académico, incluso anterior al conflicto armado colombiano. No obstante, el problema a tratar aquí no refiere a la propiedad agraria *per se*, sino a los principales implicados: los ciudadanos agrarios¹. Este porcentaje de la población colombiana se ha visto afectada, tanto positiva como negativamente, por los constantes cambios, legislativos e institucionales, en lo que a propiedad agraria se refiere. Aquí lo relevante es evaluar qué garantías, reales, se les ha proporcionado a estos ciudadanos en materia de regulación, administración y protección de sus derechos.

La importancia de esta investigación descansa sobre dos bases. En primer lugar, a pesar de que Colombia es uno de los países latinoamericanos con menor porcentaje de población rural, los intentos por regular este sector son bastos y extensos y datan de 5 décadas atrás; de allí que se cuenta con un amplio panorama y puntos de vista en relación a este fenómeno. En segundo lugar, este trabajo quiere poner su mirada en el ciudadano agrario, estas personas que han visto, a lo largo de los años, una reorganización constante, como consecuencia de los cambios jurídicos e institucionales, en su territorio y sus formas de vivir. Por ello, la mirada sociológica es pertinente en este trabajo, con las herramientas que brinda se puede establecer otra visión, no una macro institucional que evalúa todo en función en parámetros y resultados, sino una visión micro donde el ciudadano agrario es el principal afectado de las constantes creaciones para regular, formal y materialmente, la propiedad agraria en Colombia.

Así las cosas, este fenómeno nos remite a evaluar sobre qué hechos deriva el problema, los cuales, inician desde los procesos de modernización en las décadas de los treinta, hasta la actualidad. Dentro de estos procesos vale la pena destacar: la creación de la Caja Agraria² en 1931, el surgimiento de la Ley 200 en 1936, cuyo principio era la *función*

¹ Las definiciones de ciudadanía agraria se ven desde diferentes perspectivas. Para efectos de este artículo, se toma la definición de Emilia Velázquez (2010), la cual, define a la ciudadanía como una “forma particular de ciudadanía basada en la adjudicación de un conjunto de derechos y obligaciones asociados a la tenencia de la tierra [...] dicha ciudadanía presuponía las acciones de un Estado benefactor donde obtendrían diversos apoyos asociados a la posesión de la tierra” (Velázquez, 2010, p. 14)

² La cual se liquidaría y transformaría en el Banco Agrario en 1999.

social de propiedad, según el cual las tierras que no se cultivaban debían ser expropiadas; así como la creación del Instituto Nacional de Abastecimiento INA, en 1944, cuyo objetivo era:

Facilitar la producción, distribución, importación, exportación de los artículos de consumo mayor, y de las mercaderías de primera necesidad, con el fin de regular el precio de los mismos, apoyar la agricultura y aumentar la producción nacional, evitando la especulación (Art. 2).

Más adelante, y con el decreto 2303 de 1989, se pretendía establecer y organizar la jurisdicción agraria destinada al trámite de conflictos de pertenencia, propiedad y posesión de predios agrarios. A este panorama se le suma el tema de la violencia, especialmente, el período de La Violencia³, cuyo factor principal, aunque no único, era el despojo y/o tenencia irregular de tierras campesinas por parte de actores, mediante coacción, violencia o “trucos” jurídicos. Entre los años de 1990 y 2002, el abandono forzado fue el día a día de millones de víctimas campesinas en la periferia del país⁴, se utilizaban prácticas para despojar y vulnerar los derechos de propiedad, como presentación de escrituras ficticias, doble titulación, testaferrato, entre otros (CNMH, 2016).

Si bien las situaciones violentas acaecidas han sido constantes, incluso antes de La Violencia, se evidencian, con mayor fuerza, barreras generadas por una falta de soberanía estatal, así como por una precaria gobernabilidad en los sectores más afectados. Esto se demostraba con la presencia, por más de dos décadas, de actores armados como las FARC, el ELN y las AUCC que “ejercieron dominio sobre la población y usufructuaron la explotación de rentas como la extracción de oro, petróleo, cultivo de coca; así como la extorsión y secuestros” (Puello, 2003, pp. 25-26). Esto, se relaciona directamente con una exclusión y vulnerabilidad hacia el campesinado, así como “un desconocimiento histórico de su existencia como sujetos colectivos de derechos; por ello, su trayectoria de lucha se ha

³ Esta época es vital para entender el problema de la propiedad agraria en la medida en que “señalan que en las primeras décadas del siglo XX hay una tendencia a la concentración de los baldíos adjudicados y que los derechos de propiedad de la adjudicación de tierras baldías han sido difíciles de proteger tanto por los terratenientes como por el Estado por la incapacidad de éste de proteger y hacer valer estos derechos” (Sánchez, Niño, 2015, p. 7).

⁴ Según la Comisión de Seguimiento, “el total de hectáreas despojadas o forzadas a dejar en abandono por causa del desplazamiento en el periodo comprendido entre los años 1980 y julio de 2010 ascendió a cerca de 6,6 millones de hectáreas, sin contar los territorios colectivos” (CNMH Comisión de Seguimiento, III Encuesta nacional de verificación de los derechos de la población desplazada, 2010)

focalizado en la exigibilidad de sus derechos desde la perspectiva tanto individual como colectiva” (Becerra, Carmen, 2021, pp. 50-51).

Con todo esto, bajo el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018), se crea la Ley 1448 de 2011⁵ o también conocida “Ley de Víctimas”⁶. El capítulo III de dicha ley refiere a la restitución de tierras; con ello, víctimas de la violencia, podrían acercarse a oficinas dispuestas a aceptar las solicitudes. Aunque su objetivo inicial era reducir el tiempo de espera para reclamar las tierras, así como el reconocimiento de las víctimas⁷ de este conflicto armado, lo cierto es que ha quedado muy corta y poco eficiente para cumplir con el propósito por la que fue creada⁸. En un inicio, su vigencia apuntaba a 2021⁹, momento para el cual se proponía reparar a más de tres millones de personas.

Aquí se evidencian distintas barreras sociales e institucionales para el avance e implementación de la ley. Por un lado, en 2017, sólo un 9% de solicitudes presentadas por parte de las víctimas habían sido resueltas por los jueces y, aunque estas sentencias ordenan acceso a vivienda y proyectos productivos, pocas han sido obedecidas por las autoridades responsables (Dejusticia, 2020). A esto se le suma el hecho que el número de solicitudes es mucho más bajo del que se esperaba inicialmente. Por otro lado, se evidenciaron tres barreras institucionales: en primer lugar, decisiones equivocadas de los gobiernos¹⁰; segundo, problemas de diseño de la Ley y retos estructurales; y, tercero, una poca inversión, de los distintos gobiernos, para su correcta aplicación (Dejusticia, 2020).

⁵ Véase: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/ley-1448-de-2011/13653>

⁶ En adelante se usará la abreviación LDV para hacer referencia a la Ley.

⁷ En la historia colombiana innumerables veces se ha mencionado las víctimas del conflicto armado, sin embargo, no se ha hecho una respectiva definición de este grupo. Según la Ley 1448 de 2011, artículo 3, “se consideran víctimas [...] aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos (a partir del 1 de enero de 1985), como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, *ocurridas con ocasión del conflicto armado interno*” (Ley 1448 de 2011, art. 3).

⁸ Ejemplo de ello es: la escasez, desactualización y falta de sistematización de información institucional sobre predios y derechos. Adicionalmente, muchas áreas del país no cuentan con formación catastral [...] dicha información, además, se ve contradicha y no ha sido unificada ni sistematizada con otras fuentes oficiales [...] (Uprimny-Yepes, Sánchez, 2010, pp. 321-322).

⁹ En el año 2019, a petición de la Corte Constitucional, se solicitó al Congreso ampliar la vigencia de esta ley por 10 años, es decir, hasta 2030, puesto que, después de 9 años de expedición de la ley solamente cerca de un millón de víctimas habían sido indemnizadas, es decir, “de seguir con este mismo ritmo [...] el Estado terminaría de indemnizar a todas las víctimas identificadas en unos 55 a 70 años, según cálculos de la Procuraduría” (Dejusticia, 2020).

¹⁰ Se presentaron errores en los cálculos de las cifras iniciales de desplazados y despojados.

Estas barreras se han hecho aún más evidentes a partir de la LDV, sin olvidar, como ya se había señalado, que la propiedad agraria se había visto perjudicada con anterioridad a la década de los 50. Alrededor de 1970 y 1984, la “adjudicación de baldíos habría aportado casi un 30% del aumento de predios rurales y el 36,5% del aumento de la superficie catastral rural bajo propiedad privada” (CNMH, 2016, p. 243). Según cifras del INCODER, en cincuenta años, el Estado colombiano entregó 1.761.240 hectáreas a 107.889 familias, es decir, un promedio de 16,3 hectáreas por familia (CNMH, 2016, p. 244). Estos cálculos corroboran el rezago histórico en la legalización de baldíos ocupados y explotados por colonos, terratenientes, empresarios agrícolas y demás ocupantes de baldíos (CNMH, 2016, p. 246).

En este sentido, surge la necesidad de una burocracia REAL con procedimientos, entes responsables, especializaciones y jerarquías que permitan un funcionamiento óptimo y eficiente. Con el acto legislativo 03 de 2023 se modifica la Constitución Política de Colombia estableciendo la jurisdicción Agraria y Rural en su artículo 116. Esta iniciativa de ley se somete a consideración con el objetivo de dar cumplimiento al mandato contenido en el Capítulo 3A del Título VIII de la Constitución Política de Colombia (“De La Jurisdicción Agraria y Rural”¹¹); el artículo 4° del Acto Legislativo No. 03 de 2023; a una parte de los numerales 1.1.5 y 1.1.8 del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” y a la orden No. XV de la Sentencia de Unificación SU-288 de 2022 de la Corte Constitucional (2023).

Bajo este panorama, el proyecto de ley determina los principios, la estructura, el funcionamiento y las competencias de la Jurisdicción Agraria, así como las características del procedimiento especial agrario. Este proyecto, junto con la LDV, serán la base de una comparativa socio jurídica que determinará hasta qué punto existe un reconocimiento del ciudadano agrario y que garantías les brindan estas legislaciones. Por lo tanto, la pregunta planteada refiere a ¿Cuáles son las principales diferencias entre la LDV y el proyecto de ley de Jurisdicción Agraria en materia de actuación, protección y garantías para el reconocimiento del ciudadano agrario?

¹¹ Véase: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=214630>

El objetivo general de la investigación es evidenciar cuáles son las principales diferencias entre la LDV y el proyecto de ley de Jurisdicción Agraria en materia de actuación, protección y garantías para el reconocimiento del ciudadano agrario. Como hipótesis se plantea que, es posible afirmar diferencias en relación a las garantías y el reconocimiento del ciudadano agrario; así como una mayor regulación y administración de la justicia rural. Con todo esto, se plantean tres objetivos específicos: (i) Identificar el impacto de las diferencias legislativas en términos de garantías, protección y acceso a la justicia para el ciudadano agrario; (ii) Evidenciar las disposiciones propuestas en el proyecto de Ley de Jurisdicción Agraria que ofrece en el contexto de la protección de los derechos de los ciudadanos agrarios y (iii) Proponer recomendaciones o ajustes sugeridos para garantizar una mayor protección de los derechos del ciudadano agrario y una actuación más eficiente de la jurisdicción agraria.

El debate está desarrollado de la siguiente manera. En primer lugar, un breve contexto de la creación de ambas leyes, en segundo lugar, un enfoque teórico bajo tres conceptos: sociología jurídica, participación ciudadana y política agraria; esto, nos permitirá dialogar entre la teoría y el fenómeno a estudiar. En tercer lugar, la exposición de una matriz de contenido, producto de la metodología de análisis de contenido utilizada, donde se ponen de relieve dimensiones, categorías y códigos obtenidas de la revisión de literatura; en cuarto lugar, se presentan los resultados del análisis bajo tres categorías ventanas de oportunidad, participación ciudadana y campo de acción de ley, dichas categorías serán detalladas más adelante; finalmente, en quinto lugar, se presentan las conclusiones de los hallazgos. Aquí se pretende dar respuesta a la pregunta de investigación, propiciar una discusión y reflexión a partir del análisis y generar nuevas líneas investigativas en relación al tema.

Discusión

Marco teórico

El tema agrario no es nuevo en la agenda de los gobiernos colombianos, aun así, “en Colombia apenas había una efímera experiencia de restitución de tierras durante la administración Lleras Camargo con la ley 201 de 1959” (Restrepo, Bernal, 2014, p. 29); además, desde la movilización agraria por parte del campesinado se puede afirmar que, desde diferentes teorías, existe un sesgo estructural del derecho, es decir, de la función de dominación que cumple el sistema jurídico en términos de exclusión y despojo en contra de las clases subordinadas (Coronado, 2022, p. 114). Esta movilización llega a tener impactos

en el campo jurídico definido por Bourdieu, citado por Coronado (2022), como “el lugar de la competencia por el monopolio o el derecho a determinar la ley”. (Coronado, 2022, p, 118).

Con todo esto, es pertinente afirmar que no se había visto una jurisdicción real en el ordenamiento de tierras hasta que comenzó la administración Santos; además, antes de la expedición de la LDV, “la reclamación de una tierra despojada por violencia o engaño, utilizando los procedimientos ordinarios, podía durar entre quince y veinte años” (Restrepo, Bernal, 2014, p. 30). Una de las prioridades de esta ley era, entonces, enmarcar la política de restitución de tierras en un proceso judicial; ya que, no era solamente una medida caprichosa del gobierno de turno, sino constituía el patrimonio representado en tierras. Por lo tanto, no eran las autoridades administrativas las que devolvían las tierras despojadas, sino una autoridad judicial.

Esta ley se le atribuye una dinámica lenta de restitución, empero, es importante recordar que esto no se realiza mediante un trámite administrativo, por el contrario, y teniendo en cuenta que la propiedad¹² sobre la tierra es uno de los derechos patrimoniales más disputados en la sociedad, es imperioso acompañar a este proceso de todas las garantías, comenzando por disponer un juez de la República que dicte las sentencias judiciales de tierras (jueces de tierras o agrarios). Hasta aquí uno afirmaría que nos enfrentamos a uno de los retos más ambiciosos por reconocer los derechos de las víctimas, pero, realmente ¿a qué apuntaba esta ley? ¿cuál es la cobertura de la Ley de Restitución de tierras? ¿hay un compromiso de atender, de manera diligente, tantas reclamaciones que se presenten y se encuentren fundamentales?

Llegados a este punto, encontramos un hecho que cambiaría el rumbo de esta política, no precisamente por ser un obstáculo, sino por atribuirle mayor peso a este proceso. En el marco de los procesos de paz, posteriores a la ley, la cuestión agraria pasa a construir ya uno de los puntos principales del acuerdo que se firmó en La Habana. El *Acuerdo política de desarrollo agrario integral. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral (RRI)*. Esta política apuntaba a la superación la pobreza y la desigualdad en el campo, así como brindar condiciones de bienestar a todos los habitantes rurales, devolver a los

¹² Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.

desplazados por el conflicto sus tierras; de manera tal que puedan trabajar en ellas y vivir en paz. Por último, busca que la población rural tenga oportunidades de educación, salud, trabajo digno y vivienda; así como reconstruir las regiones rurales más afectadas por el conflicto con la participación de las comunidades.

Esta política fue ignorada durante el gobierno de Iván Duque (2018-2022), quien no acogió ninguno de los puntos de dicho acuerdo al representar una bandera política que iba en contra de este. Aunque durante este gobierno seguía vigente la LDV, no se advierte un claro avance en el RRI. Esto difiere significativamente de la propuesta de gobierno presentada por el actual presidente; Gustavo Petro, cuya hoja de ruta incluye la creación de la reforma agraria aludiendo a un cierre de brechas en la zona rural:

Avanzaremos hacia el cierre de la brecha de desigualdad en la tenencia y uso de la tierra y el agua a través de una reforma agraria y acuaria para transformar el campo en clave productiva y de justicia social y ambiental. Garantizaremos el derecho a la tierra para las familias rurales, la formalización de la propiedad y evitaremos la expansión indiscriminada de la frontera agraria y la colonización de baldíos (Petro, 2022).

Tomando esta bandera por la defensa de lo agrario llega el proyecto de Jurisdicción Agraria. En concordancia con el anterior, se plantea como uno de los pilares del derecho agrario colombiano la institución de los baldíos:

La evolución del concepto de baldíos en la legislación agraria colombiana revela una gran complejidad, ya que el marco normativo ha abandonado paulatinamente la noción de *res nullius* (o tierra sin dueño), otorgada por tradiciones jurídicas clásicas, a una definición de propiedad pública, que tiene la vocación de materializar los mandatos constitucionales de equidad y justicia social (Coronado, 2022, p. 119).

Aquí se debe realizar una acotación porque, si bien este aspecto es importante en la agenda Petro, la obligación del Estado colombiano de presentar la Reforma y Jurisdicción Agraria se encuentra establecida desde 2016 a partir de los Acuerdos de Paz. Por ello, este análisis se realiza bajo tres conceptos: sociología jurídica, participación ciudadana y política agraria.

Sociología jurídica

En primer lugar, la sociología jurídica ha sido considerada como una especialidad de la sociología desde sus inicios, “La sociología del derecho (...) pertenece a la clase de las

ciencias sociales, y más específicamente a la sociología, de la que representa una rama especializada, pero dotada de un elevado grado de autonomía” (Ferrari, 2004: 17).

Pese a su alta carga normativa y coercitiva, el Derecho no puede desligarse de la sociedad; sobre todo, si los mandatos implican una relación directa con el ciudadano. “Estas concepciones que cuestionan al derecho estatal y que reflexionan sobre la relación del derecho con la realidad social tienen en la especialidad de la sociología jurídica el respaldo disciplinario” (Llano, 2010, p. 105). La sociología jurídica permite entonces entender como un campo tan estricto, pero a la vez manejable, como el derecho permea las relaciones cotidianas de un grupo específico, cómo se puede observar la relación campesino-Estado, campesino-guerrilla, campesino-abogado.

Esta especialidad de la sociología permite ampliar la base empírica y no separar el análisis sociológico, por un lado, y las fuentes jurisprudenciales por otro; puesto que “[...] la disciplina del derecho es concebida como parte de las ciencias sociales, pero su relación con las otras disciplinas del campo social en la formación universitaria es precaria y marginal en la mayoría de los programas académicos [...]” (Llano, 2010, p. 106). Precisamente, el desarrollo de la sociología jurídica en Latinoamérica “surge inspirada en la sociología del derecho europeo, aun cuando también es nutrida por el pensamiento de la sociología general desarrollada en Estados Unidos” (García, et.al. 2010, p. 1171).

Participación ciudadana

En segundo lugar, el concepto de participación ciudadana si bien se utiliza en ámbitos más políticos, cabe resaltarlo por el componente humano que conlleva. La participación ciudadana nos permite pensar en acciones como deliberación, creación de espacios de organización o disposición de recursos; mediante las cuales, los ciudadanos se involucran en la elaboración, decisión y ejecución de asuntos públicos que les afectan, les competen o son de su interés. Podría afirmarse, entonces, que esta relación concreta entre el Estado y la sociedad construye el carácter de lo público (Espinosa, 2009, pp. 74-75). Así las cosas, Helga Baitenmann (2007), citada por Torres-Mazuera (2022), redujo la participación de la ciudadanía agraria, como ella define, a un nivel micro local de los derechos agrarios (Torres-Mazuera, 2022, p. 9).

A partir de este concepto se busca mostrar la trayectoria que tuvo la participación de la ciudadanía agraria en el marco de estas normativas colombianas y con ellos establecer hasta qué punto fue indagada la fuente primaria¹³ sobre las problemáticas rurales. Tejer una relación con los procesos participativos, como sucedió en los casos de Chile y Perú con sus respectivas reformas agrarias. En estos países, la sindicalización constituyó una de las bases para valorar la participación sociopolítica del sector durante la reforma agraria:

Lo más significativo radica en el grado de movilización alcanzado por los campesinos en tales procesos, ya sea formal (como sindicatos) o informal (como grupos marginados), directa (como campesinos) o indirecta (a través de partidos políticos o de organizaciones estatales), parcializada (demandas referidas al sector rural) o globalizadas (demandas referidas a todo el ámbito social), por medios legales (huelgas, concentraciones, congresos) o extra/ilegales (tomas de tierras) (CEPAL, 1982, p. 21).

Política agraria

Finalmente, en tercer lugar, el concepto de política agraria se establece a partir de entender cuáles son las características que supone el tener una política agraria en nuestro país, así como comprender la necesidad de diferenciarla de otras políticas públicas. En este aspecto, la política agraria va más encaminada, no sólo a una restitución de tierras, como lo fundamenta la LDV, sino también a otorgarle una relevancia al sector productivo rural. Es precisamente en este punto donde la Reforma Agraria sigue siendo un tema clave para el desarrollo nacional y visto como una reivindicación trasnochada de los años sesenta. El crecimiento del país, tal como lo afirma Ballesteros (2010) no puede depender de los mercados externos; es necesario ampliar el mercado interno y para ello es fundamental el rol del sector rural. La jurisdicción llega entonces como el primer eslabón para esta reforma, puesto que, y a partir del Acuerdo Final de Paz, suscrito entre el Estado colombiano y la extinta insurgencia de las FARC-EP:

[...] En función de ello, determinó que entre los “mecanismos ágiles y eficaces de conciliación y resolución de conflictos”, debería crearse una Jurisdicción Agraria y Rural con el propósito de: “(...) garantizar la protección efectiva de los derechos de propiedad en el campo; resolver los conflictos relacionados con los derechos de tenencia y uso de la tierra; y, en general, promover la regularización de la propiedad rural, incluyendo mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las

¹³ Entiéndase la fuente primaria como los campesinos, quienes son los primeros implicados y afectados de las problemáticas rurales.

comunidades en la resolución de conflictos. (...) (proyecto de Ley Jurisdicción Agraria).

Metodología

Si bien se está haciendo alusión a dos textos de carácter jurídico, se debe tener presente que, aunque el proyecto de ley de Jurisdicción Agraria fue radicado ante Congreso, aún no se conoce la versión final que quedará de la Ley. Como lo afirma Botero (2006) la puerta de entrada al panorama político es el Congreso, ya que es un espacio privilegiado para la discusión de un proceso legislativo, sin que esto signifique equiparlo a la totalidad del universo político (Botero, 2006, p. 89). Botero enfatiza que este es un “escenario privilegiado para observar en detalle las tensiones propias de un ambiente político heterogéneo, cuya comprensión y explicación van más allá del bipartidismo” (Botero 2006, p. 89). Por lo tanto, este proyecto se enfoca en lo que se planteó en un principio para la Jurisdicción, más no en su posterior realización¹⁴.

La metodología es de carácter cualitativa ya que permite representar “el intento de obtener una comprensión profunda de los significados, y definiciones de la situación tal como nos la presentan las personas, más que la producción de una medida cuantitativa de sus características o conductas” (Salgado, 2007, pág. 71). Dentro del diseño metodológico hay un trabajo analítico en la identificación y discusión de posibles jerarquías. Esta revisión cuenta con un amplio espectro de literatura, está acompañada de textos contextuales obtenidos principalmente del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), textos con casos de estudios agrarios similares, textos que permiten apoyar la investigación en la teoría socio-jurídica y textos exclusivos de la línea histórica colombiana en temas de propiedad y distribución agraria.

Así las cosas, se utilizó el análisis de contenido de algunos documentos jurídicos, los cuales, serán analizados bajo tres categorías: ventanas de oportunidad, participación ciudadana y campo de acción de ley. En la primera categoría se pretende analizar la

¹⁴ Dentro de este proyecto se presentan las siguientes consideraciones éticas. Protección de datos y privacidad: como se está tratando con un documento oficial que aún no se hace de dominio público, es importante que, al recopilar información, asegurarse de proteger adecuadamente y cumplir con las regulaciones de privacidad y protección de datos según sea el caso. Responsabilidad social: este proyecto trasciende un aula de clase, implica un impacto más amplio en la sociedad. La Jurisdicción Agraria es la nueva apuesta del Estado para contribuir al bienestar agrario y sus comunidades; por lo tanto, este proyecto representa los primeros escalones de la academia para entender esta jurisdicción y para hablar de una verdadera legislatura de tierras.

oportunidad de los gobiernos en turno para realizar cada ley, así como las características de los mandatos presidenciales. La segunda categoría abordará una perspectiva participativa que permita establecer cuál fue el tipo y grado de influencia de la ciudadanía en la creación de ambas leyes, indagando si los gremios campesino y sindical, así como los movimientos agrarios, fueron consultados para identificar las carencias más apremiantes del sector. Finalmente, la categoría campo de acción de ley permitirá establecer qué tanta reglamentación cubre el nuevo proceso de tierras que se proyecta adelantar en el país y porqué, con la LDV, era tan dispendioso e ineficiente.

El análisis se realizó de manera manual estudiando a fondo los documentos. Asimismo, este diseño conceptual permite la discusión engranada del análisis, ya que se adapta al problema de investigación y permite evidenciar un comparativa socio-jurídica bajo tres campos: i) político (desde la ventana de oportunidad), ii) social (desde la participación ciudadana) y iii) jurídica (desde el campo de acción). Teniendo en cuenta lo anterior, no existe una jerarquía entre ellas; al contrario, en términos parsonianos, todas cumplen una función dentro de este proyecto, lo que alude a la versatilidad de diferentes enfoques en una sola ruta. En síntesis, con esta metodología se busca llegar a una comparativa rigurosa, pero a su vez general, de las leyes expuestas; así como confirmar o desvirtuar la hipótesis anteriormente planteada.

Matriz de análisis de contenido

DIMENSIÓN	CATEGORÍAS	SUBCATEGORÍAS	CÓDIGOS
Política	Ventana de oportunidad.	1.1.Contexto del Conflicto Armado. 1.2.Gobierno Juan Manuel Santos. 1.3.Gobierno Gustavo Petro. 1.4.Políticas de reparación y restitución. 1.5.Situación de la propiedad rural en Colombia.	a. Conflicto Armado. b. Plan Nacional de Desarrollo. c. Reforma Agraria. d. Periodo presidencial. e. Violencia. f. Sector rural. g. Celeridad y economía procesal.
Social	Participación ciudadana.	2.1.Participación agraria.	a. Debido proceso.

			<ul style="list-style-type: none"> b. Derecho agrario autónomo. c. Exclusión en la participación. d. Inclusión de víctimas. e. Procesos y prácticas sociales.
Jurídica	Campo de acción.	<ul style="list-style-type: none"> 3.1.Legislación y justicia agraria. 3.2.Garantías en legislaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Acceso a la justicia. b. Derechos. c. Protección. d. Garantías procesales. e. Garantías sociales. f. Reformas agrarias. g. Alcance. h. Enfoque diferencial. i. Especificidad. j. Jueces de tierras. k. Controversias agrarias.

Elaboración propia

Resultados del análisis

Ventanas de oportunidad

Es relevante establecer que, antes de la llegada del expresidente Juan Manuel Santos al poder, Colombia se encontraba con cifras alarmantes en materia de víctimas del conflicto armado. Durante los últimos treinta años se habían presentado las cifras más altas en materia de violencia y asesinatos de civiles, así como lo afirman Echandía y Bechara (2006):

El conflicto colombiano, al igual que otras guerras internas, ha entrado en un proceso en el que las víctimas de la violencia se producen mayoritariamente entre la población civil y no entre los combatientes armados. [...] la violencia ejercida contra la población civil es uno de los rasgos más representativos de los conflictos armados contemporáneos o nuevas guerras [...] (Echandía, et. al., 2006, p. 43).

Según cifras del Comité Permanente para la Defensa de los Derechos Humanos (CPDH), la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) y el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), la cifra de “muertos por el conflicto” en el periodo 1964-2007 ascendía a 155.000 en la categoría de civiles, la más alta comparándola con categorías como:

militares, policías, guerrilleros, paramilitares, etc. (Otero, 2008, p. 6). El gobierno Santos comprende dos periodos, el primero abarca de 2010 a 2014 y el segundo de 2014 a 2018. En este trabajo se hará referencia al primer periodo de mandato donde fue expedida la LDV.

Bajo este panorama, el gobierno Santos comienza su mandato en el mes de junio de 2011 con la Ley 1450, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo (PND)¹⁵. Este enmarca los lineamientos de las políticas públicas elaboradas por el presidente de la República y define la hoja de ruta del país durante los cuatro años de mandato. Una particularidad es que, a pesar de haber propiciado un hito legislativo como lo es la LDV, el PND del gobierno Santos no presenta mayor relevancia en temas como: Conflicto Armado, víctimas del Conflicto Armado, mitigación de la violencia o seguridad social. En sus diez capítulos no se evidencia una política pública o alguna acción relevante para combatir este fenómeno social tan marcado en Colombia.

No obstante, es un hecho que el gobierno Santos dio un apuntalamiento al inicio de una paz duradera en Colombia, proyecto que, en mandatos pasados, se había intentado sin ningún resultado significativo. Si bien no se contemplaba el alcance que tuvo la Ley 1448, la mayor ventana de oportunidad que se tuvo para la creación de la Ley de Víctimas fue, por un lado, el recrudescimiento de la violencia en la década pasada y, por otro, la posibilidad de plantear un cese definitivo al enfrentamiento entre grupos al margen de la ley y fuerzas públicas.

En contraposición, tres mandatos presidenciales después, se encuentra el gobierno de Gustavo Petro (2022-2026). Una primera diferencia que se presenta radica en la hoja de ruta. En el PND del gobierno Petro el énfasis en las víctimas y su reparación integral es más pronunciado que en el PND de Santos. Esto se constata en diversos puntos, por ejemplo: en el numeral siete, apartado de convergencia regional, se estipula la *Reivindicación de los derechos de los grupos más afectados, e integración de personas que dejan las armas para reconstruir el tejido social*; en el apartado de Paz total e integral se le dio mayor continuidad al *Acuerdo sobre las víctimas del conflicto: “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”*; en el apartado de actores diferenciales para el cambio se

¹⁵ Véase: <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/Paginas/prosperidad-para-todos-2010-2014-juan-manuel-santos.aspx>

presenta la *reparación efectiva e integral a las víctimas*, en el cual se estipula la *Restitución de la tierra para armonizar la vida*.

Una de las banderas de este gobierno, como se evidenció anteriormente, es el sector rural y la reparación integral de las víctimas del Conflicto Armado, dándole mayor interés a los Acuerdos de Paz, desdibujados en el gobierno de Iván Duque. Es aquí donde la ventana de oportunidad para la creación de una verdadera Jurisdicción Agraria cobra sentido. El 24 de julio de 2023 se expide el Acto Legislativo 03 de 2023. Para dar un poco de contexto, en el ámbito jurídico, un acto legislativo es un mecanismo por el cual se reforma, adiciona o deroga algún texto en la Constitución Política por parte del Congreso de la República.

Este acto propició dos situaciones: por un lado, la modificación del artículo 116 de la Constitución Política estableciendo que: “La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la fiscalía general de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar y **la Jurisdicción Agraria y Rural**”. Por otro lado, se estableció en el artículo 238 inciso A:

La creación de la Jurisdicción Agraria Rural, donde la ley determinará su competencia y funcionamiento, así como el procedimiento especial agrario y rural [...] y con la garantía del acceso efectivo a la justicia y la protección a los campesinos y a los Grupos étnicos: Comunidades negras o afrocolombianas, palenqueras, raizales, pueblos y comunidades indígenas, comunidad Rom y las víctimas del conflicto armado (Acto Legislativo 03 de 2023).

Con todo esto, se pueden evidenciar diferencias en materia de regulación entre ambas legislaciones. La LDV busca devolver la tierra, la propiedad y mejorar las condiciones socioeconómicas de las personas beneficiarias para garantizarles una vida más digna. Aquí no se buscaba trascender en la vida de los campesinos y víctimas, se quería dar el primer paso a una óptima organización del catastro territorial en Colombia. Esta Ley muestra la precaria importancia que se le daba al sector rural en ese periodo, incluso posterior a los Acuerdos de Paz; sin embargo, no se desmerita la trascendencia que tuvo la zona rural a partir de ese período. La Jurisdicción Agraria presenta un mayor alcance: “crea un sistema de justicia sensible a las necesidades de los habitantes del campo, que facilita el acceso al servicio

público de la justicia para la resolución oportuna, integral y definitiva de las controversias agrarias” (Proyecto de Ley Jurisdicción Agraria, 2023, p. 14).

Colombia ha tenido la necesidad de un derecho agrario autónomo y especializado capaz de garantizar seguridad jurídica a quienes se acercan a él. Esta jurisdicción le da lugar al derecho agrario como doctrina orientadora de las actuaciones judiciales, administrativas y ciudadanas en materia agraria; adicionalmente, se evidencia una regulación procesal más detallada y específica. En relación con los principios procesales, el proyecto acoge, entre otros, los de celeridad y economía procesal, oralidad, publicidad, intermediación, entre otros. Estos principios constituyen la célula fundamental del proceso agrario y rural, buscando así garantizar la plena realización de los derechos de todos aquellos que acudan a la justicia en búsqueda de soluciones definitivas que brinden seguridad jurídica.

Participación ciudadana

La participación ciudadana, afirma Espinosa (2009), es un concepto regularmente empleado para designar un conjunto de procesos y prácticas sociales de diversa índole. Esta participación es posible concebirla en términos de acciones que son emprendidas deliberadamente por uno o varios individuos. Esta acción es de carácter racional e intencional que busca objetivos específicos como: tomar parte en una decisión, involucrarse en alguna discusión o simplemente beneficiarse de la ejecución y solución de un problema específico (Espinosa, 2009, p. 74). La participación ciudadana ha sido la protagonista en diversos cambios a nivel organizativo, legislativo y estructural de diferentes entidades y sistemas de producción; por ejemplo, en sectores rurales ha tomado fuerza este tipo de participación.

Torres-Mazuera (2022) establece dos puntos esenciales dentro del fenómeno de participación agraria mexicana. Por un lado, la fuerte exclusión por la que pasan mujeres y jóvenes respecto al acceso a la tierra y su poca, por no decir inexistente, participación en las asambleas agrarias frente a procesos de privatización y mercantilización de las tierras ejidales y comunales (Torres-Mazuera, 2022, p. 3); por otro lado, los desafíos de la participación a raíz de la creación del derecho agrario en México estableciendo, entre otras cosas, el derecho de participación con voz y voto en la asamblea general agraria.

Gracias a que se evidenció una carencia en la participación de mujeres y jóvenes agrarios, se precisó un conjunto de reformas puntuales a la Ley Agraria, así como programas

nacionales con presupuesto suficiente, dirigidos a los núcleos agrarios que permitan la inclusión de mujeres y jóvenes a la tierra y los órganos de gobernanza comunal (Torres-Mazuera. p. 44). Es allí donde se logra una transformación de fondo en temas legislativos y de impacto nacional y es lo que lleva al tema en cuestión. Colombia es, en su mayoría, un país rural, sin embargo, “se calcula que cerca del 50% de los predios que se trabajan honestamente en nuestro país no cuentan con títulos plenos de propiedad, sino precarios” (Restrepo, et. al., 2014, p. 22).

No obstante, aquí no se discute el rezago catastral de antaño de nuestro país, sino quienes lo enfrentan: la población agraria. ¿Hubo una participación ciudadana agraria en las legislaciones analizadas? ¿Se le preguntó a la población agraria, principal afectada, sobre dichas legislaciones? Ciudadanía y legislación no deberían estar desligadas: después de todo, el poder de elegir a las personas que nos representan recae sobre nosotros y, por ende, se debería buscar un bienestar general ante cualquier interés particular. La LDV ha sido un trabajo engranado entre Estado y ciudadanía agraria. Tal es el impacto que, en el título VIII de dicha ley, se establece la participación de las víctimas y cómo se realiza:

Es deber del Estado garantizar la participación efectiva de las víctimas en el diseño, implementación, ejecución y seguimiento al cumplimiento de la ley y los planes, proyectos y programas que se creen con ocasión de la misma. Para esto se deberá hacer uso de los mecanismos democráticos previstos en la Constitución y la ley [...] (Ley 1448 de 2011, Título VIII, art. 192).

No se busca una participación *per se*, sino que esta sea efectiva, es decir, trascienda decisiones de fondo: “ese protocolo de participación efectiva deberá garantizar que las entidades públicas encargadas de tomar decisiones [...] remitan a las Mesas de Participación de Víctimas [...] según corresponda, las decisiones proyectadas otorgándoles [...] la posibilidad de presentar observaciones” (Ley 1448 de 2011, Título VIII, art. 194). La Ley de Víctimas se reviste de un carácter más socio-jurídico, lo que, a su vez, configura una “mayor participación ciudadana agraria”; por ejemplo, se compiló una definición de víctima que, por primera vez, hacía de estas sujetos de especial protección y de ciertos derechos adquiridos¹⁶.

¹⁶ Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1o de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno (Ley 1448 de 2011).

Empero, y como afirma Delgado Barón (2015) en su texto *Las víctimas del conflicto armado colombiano en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras: apropiación y resignificación de una categoría jurídica*, “esta definición de víctima de la Ley 1448 presenta serios obstáculos para el reconocimiento de las víctimas del conflicto armado colombiano” (Delgado, 2015, p. 136). En primer lugar, porque la categoría víctima se queda corta, ya que restringe el reconocimiento de crímenes cometidos antes del 1 de enero de 1985, y restringe el acceso a la reparación de tierras a aquellas víctimas que sufrieron del despojo entre el 1 de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley (Delgado, 2015, p. 136). En segundo lugar, las víctimas del paramilitarismo son identificadas por el gobierno como *víctimas de delincuencia común organizada o bandas criminales*; por lo tanto, no se encuentran amparadas en la Ley 1448 y no pueden acceder a ninguno de los beneficios que en ella se estipulan (Delgado, 2015, p. 136).

Esto, como afirma Delgado, configura una exclusión en los canales de participación para la formulación y el debate de la Ley de Víctimas y evidencia la voluntad del gobierno de no reconocer a las víctimas de crímenes de Estado:

El MOVICE¹⁷ no siente que la ley de víctimas reconozca a las víctimas de crímenes de Estado y, que habiendo entregado propuestas para que fueran tomadas en cuenta, incluso durante los debates del proyecto de ley, éstas no fueron reconocidas. Por lo tanto, partimos de la percepción que fuimos desconocidos e ignorados desde el inicio del proceso” (MOVICE, 2012).

En el proyecto de Jurisdicción Agraria, hubo poca participación, por no decir inexistente, del ciudadano agrario. La explicación se da por la misma esencia de la Jurisdicción: “un primer elemento es el establecimiento de una regulación procesal autónoma y especial derivada de la unicidad de los asuntos agrarios y de las relaciones que se construyen alrededor de la tierra” (Proyecto de Ley Jurisdicción Agraria, 2023). Esta jurisdicción pone en práctica el derecho procesal, por lo tanto, requiere de personas capacitadas y profesionales en el área. Precisamente, “el justo reconocimiento del derecho agrario como un campo jurídico autónomo supone su organización alrededor de valores, reglas, protocolos, supuestos y comportamientos que responden a las necesidades regulatorias de las relaciones agrarias” (Proyecto de Ley Jurisdicción Agraria, 2023, p. 17).

¹⁷ Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado

En conclusión, aunque se puede afirmar que ambas legislaciones restringen la participación ciudadana, esto se debe a causas distintas. La Ley de Víctimas limita la categoría de víctima y el llamado a la acción y a la movilización en contra de lo que allí se estipula en relación con el derecho a la reparación, específicamente, respecto a la restitución de tierras (Delgado, 2015, p. 140). Por su parte, el Proyecto de Jurisdicción requiere de una actuación más especializada por los temas que allí se tocan. Debido a su carácter procesal, la participación ciudadana queda bastante relegada y, en su lugar, se instauran principios como: la buena fe, el debido proceso y la publicidad de casos jurisdiccionales agrarios.

Campo de acción

Hasta aquí hemos podido evidenciar cómo se distancian la Ley 1448 de 2011 y el proyecto de Ley Jurisdicción Agraria en materia de alcance y actuación; sin embargo, aún queda por precisar cómo se diferencian en materia de garantías. Para ello, nos remitimos al campo de acción de las legislaciones comenzando con el objeto de cada Ley¹⁸. Un punto para resaltar es la diferencia entre “medidas” y “garantías”. La ley 1448 dictamina medidas en el marco de justicia transicional, es decir, “los diferentes procesos y mecanismos judiciales o extrajudiciales asociados con los intentos de la sociedad por garantizar que los responsables de las violaciones contempladas en el artículo 3 rindan cuentas de sus actos” (Ley 1448 de 2011, art. 8).

Aquí comparecen víctimas y responsables de violaciones en el marco del Conflicto Armado, permitiendo el uso de un enfoque diferencial, lo que en derecho permite reconocer a poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas de ayuda humanitaria, atención,

¹⁸ **Ley 1448 de 2011:** La presente ley tiene por objeto establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3o de la presente ley, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales.

Proyecto de Ley Jurisdicción Agraria: La presente iniciativa se somete a consideración con el objetivo de dar cumplimiento al mandato contenido en el Capítulo 3A del Título VIII de la Constitución Política de Colombia (“De La Jurisdicción Agraria y Rural”); el artículo 4° del Acto Legislativo No. 03 de 2023; a una parte de los numerales 1.1.5 y 1.1.8 del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” (en adelante Acuerdo Final de Paz); y a la orden No. XV de la Sentencia de Unificación SU-288 de 2022 de la Corte Constitucional. En función de ello, el proyecto de ley determina los principios, la estructura, el funcionamiento y las competencias de la Jurisdicción Agraria, así como las características del procedimiento especial agrario.

asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley contarán con dicho enfoque (Ley 1448 de 2011, art. 13). Si bien es pertinente evaluar estas medidas, existen otros temas que requieren mayor discusión, pues determinan la capacidad de estas para lograr una reparación transformadora. Esta Ley presenta retos y problemas de la restitución en temas administrativos o de forma y otros temas de fondo según las etapas administrativa, judicial y posfallo (CNMH, 2016, p. 402).

En algunos artículos, se establece la jurisdicción de lo contencioso administrativo¹⁹. Si bien existe el CPACA (Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), el cual fija las funciones de esta jurisdicción, no se debe olvidar que se buscan garantías efectivas para una población particular. Esta Ley busca proteger sin garantías, busca una solución sin un camino hacia ella, se redactó con base en unos supuestos bastantes errados. Esta Ley olvidó que, uno de los principales problemas de la vulneración de los derechos de propiedad en Colombia se da porque propietarios informales de tierras carecen de recursos económicos y contactos burocráticos y políticos para defender sus derechos. Esto, a su vez, lleva a que ninguno de los sectores que conforman la estructura social de la propiedad agraria en Colombia se haya librado de delitos e infracciones contra los derechos de propiedad (CNMH, 2016, p. 293).

La Jurisdicción Agraria llega en respuesta al vacío procesal que deja la Ley de restitución de Tierras, puesto que esta última fue, parcialmente, un intento fallido de la primera. En primer lugar, la creación de la Jurisdicción Agraria se da de la mano de un “ejercicio riguroso que combinó el análisis comparado de otras jurisdicciones agrarias y rurales en América Latina” (Proyecto de ley de Jurisdicción Agraria, 2023, p. 1); en segundo lugar, trae un componente de especificidad en asuntos agrarios. Estas relaciones han escapado del ámbito de regulación del derecho privado y, por el contrario, se han concebido como de interés público y, por ende, merecedoras de un tratamiento jurídico especial (Proyecto de Ley de Jurisdicción Agraria, 2023, p. 15).

¹⁹ ARTÍCULO 104. DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa (Ley 1437 de 2011, art. 104).

Esto implica considerar una distinción entre las relaciones agrarias de otros tipos de relaciones sociales, económicas y productivas, y tiene que ver con las características especiales del campesinado y de las poblaciones rurales que están inmersas en dichas relaciones. El artículo 24 dicta la prevalencia de la perspectiva agraria como criterio para la calificación de la naturaleza de los asuntos en materia de controversias y la definición de las competencias judiciales. El artículo 52 faculta a los jueces agrarios y rurales a acumular todos los procesos judiciales, sin distingo de su naturaleza, cuando se hallen comprometidos derechos de uso, goce, propiedad y posesión sobre el predio objeto de la acción agraria.

Aquí cabe mencionar la labor que cumplen los jueces agrarios en estos litigios. En la época inicial de la Ley de Víctimas, los jueces de tierras tuvieron un auge considerable y un ascenso en la rama judicial. Según Vergara (2021) “los jueces son un eslabón muy importante, pero las obligaciones y funciones que les asignan las políticas públicas no se correlacionan con esa importancia” (Vergara, 2021).

Los jueces carecen de herramientas para desarrollar cabalmente su labor, que es bastante ardua. Deben estudiar a profundidad toda la información entregada por la Unidad de Restitución de Tierras (URT) sobre los predios, analizar la norma y proferir sentencias que incluyen la aplicación completa de la política de tierras. Además, han llenado vacíos en las normas, ante lo cual son percibidos como los responsables de la demora de los procesos (Vergara, 2021).

Es así como la creación de la Jurisdicción Agraria traslada las controversias de naturaleza agraria, originadas en actuaciones de la administración, al conocimiento de los jueces y tribunales agrarios y rurales. Asimismo, excluye los actos de la administración que estén por fuera del ámbito de lo agrario, incluso si la autoridad que lo expide tiene funciones en materia agraria. Así, la competencia material que determina si un acto de la administración será conocido por la jurisdicción agraria y rural estará ligada a que el acto se encamine a crear, transformar o extinguir relaciones de naturaleza agraria (Proyecto de Ley Jurisdicción Agraria, 2023, p. 20).

Este proyecto genera mayores garantías para los comparecientes, ya que los jueces que fallen en estos litigios están facultados para tomar decisiones *extra y ultra petita* que faciliten la protección de la parte más débil de los conflictos agrarios y lograr decisiones más justas, que tengan en cuenta los mandatos constitucionales respecto de los sujetos de especial

protección constitucional (Proyecto de Ley Jurisdicción Agraria, 2023, p. 23). El diseño del proceso agrario y rural estructurado en esta jurisdicción permite darles solución a dos grandes problemas relacionados con el acceso a la administración de justicia:

Primero, que los derechos de los sujetos agrarios, especialmente aquellos más vulnerables, puedan verse frustrados en medio de un proceso civil sustentado en una igualdad absoluta entre las partes intervinientes, o en medio de un proceso contencioso administrativo que implica un sinnúmero de prerrogativas para el Estado. Segundo, que los sistemas probatorios de los procesos mencionados no resulten suficientes para apreciar las complejidades de las relaciones agrarias y de tenencia y uso de las tierras rurales [...] (Proyecto de Ley Jurisdicción Agraria, 2023, p. 22).

Bajo este panorama, es indudable afirmar que las garantías, tanto procesales como sociales, son expresas, de mayor rigor y cumplimiento en la Jurisdicción Agraria, puesto que se evidencia el objetivo de un acompañamiento en todo lo que al proceso refiera. Adicionalmente, dichas garantías propician en el sujeto agrario la finalización de su proceso y que no se retracte por falta de asesoramiento, conocimiento y celeridad. Es evidente que esta Jurisdicción fue una mejora sustancial frente a lo que se quería con la Ley de Víctimas; sin embargo, esta última se desligó del derecho y optó por darle un enfoque más social y cultural.

Conclusiones

Dando respuesta a la pregunta planteada al inicio de esta investigación, en relación con las principales diferencias entre la LDV y el proyecto de ley de Jurisdicción Agraria en materia de actuación, protección y garantías para el reconocimiento del ciudadano agrario, es posible hacer algunas conclusiones. Ambas legislaciones muestran diferencias notables en dichos aspectos. En primer lugar, en materia de alcance, existe una disparidad entre la Ley de Víctimas y el Proyecto de Jurisdicción Agraria. Se evidenció que, el alcance de ambas leyes residía en los objetivos de sus respectivos gobiernos. Por ende, se ve como la Ley de Víctimas, en un intento por ser pionera en el ámbito jurídico estableciendo una categoría como lo es ser víctima, dejó rezagos tanto en materia de alcance como de dirección; es decir, se limitó a definir a la víctima del conflicto armado, cuáles son sus derechos y las posibles medidas de protección a dichos derechos, dejando su alcance en un plano más teórico que práctico.

Con la Jurisdicción Agraria el alcance de la Ley traspasa lo teórico y lleva la realidad agraria a un plano práctico y más amplio, no solo limitándose al Conflicto Armado sino a todo ciudadano agrario que posea la tierra informalmente. Esto se debe a la hoja de ruta que el país tenía al momento de su creación. La Jurisdicción Agraria llega en un momento álgido por la premura de organizar eficaz y eficientemente la situación de propiedad agraria en Colombia, en conjunto con la “activación” de los acuerdos de paz que se habían relegado en el gobierno anterior. Por lo tanto, hubo una mayor estructuración de actores y procesos para darle solución a un rezago de décadas.

En segundo lugar, en materia de actuación por parte del ciudadano, ambas legislaciones comparten una semejanza y diferencia paralela. Si bien se evidencia una poca participación para crear ambas leyes, la diferencia reside en el ¿por qué? La Ley de Víctimas tiene un vacío y a la vez una limitación en el sujeto sobre el cual recaen los derechos y protecciones que la ley ofrece; dichos vacíos se pudieron mitigar si, actuando en concordancia con la ley, se llegara a un acuerdo entre implicados y gobierno. Se debió instar a una mesa REAL de diálogo para una construcción plural, esto no hubiera garantizado *per se* un éxito legal, pero hubiera reducido vacíos normativos y de interpretación en la misma; vacíos que, más adelante se desvanecerían con la Jurisdicción Agraria, aunque esto implicara un ajuste en la administración agraria que se venía adelantando con la 1448.

Latinoamérica posee un gran defecto: el desenfrenado reformismo constitucional, coloquialmente llamado *fetichismo jurídico*, es decir, “la idea consistente en que las leyes, por sí solas son capaces de transformar la realidad social, ignorando que su éxito suele implicar esfuerzos administrativos persistentes y adecuada financiación” (Botero, 2020). Colombia, desde el ámbito jurídico, tiene la particularidad de ser predominantemente procesal y administrativo; periódicamente surgen nuevas leyes y normas que regulan cada vacío que encuentran, descuidando el ¿por qué? Y simplemente llenan espacios desconocidos. La poca actuación del ciudadano en la Jurisdicción se dio, por un lado, por darle sentido al derecho procesal agrario y ubicar, en la rama judicial, una línea que se encargara exclusivamente de las cuestiones agrarias y, por otro lado, para llenar vacíos que leyes anteriores habían dejado de carácter procedimental acoplándose a un contexto más actualizado y real.

Finalmente, en tercer lugar, las garantías que se presentan en ambas leyes son bastantes dicientes. Como se dijo anteriormente se debe diferenciar entre medidas y garantías; las primeras aluden a mecanismos sin mayor incidencia de protección hacia los derechos de la víctimas definidas por la 1448. No se niega que exista un interés por restituir la tierra, pero generar protección no da pie a que haya garantías, la protección de la que habla la Ley de Víctimas funciona dentro del proceso de restitución para el o los implicados, pero ¿quién protege y garantiza un adecuado proceso? De nada sirve que existan medidas de protección para las víctimas si, al final del día, no tendrán trascendencia si el fallo perjudica al ciudadano y, más aún, si dicho fallo fue negativo por cuestiones de falta de conocimiento y precario acompañamiento a la persona solicitante.

La Jurisdicción Agraria no es una utopía legislativa, pero pone de relieve garantías reales dentro y fuera del proceso jurisdiccional agrario. No se trata sólo de darle herramientas al ciudadano, también debe saber y poder usarlas en el momento indicado; asimismo, garantiza la celeridad de la administración y protege los intereses del demandante. Algo que no se contempló anteriormente, y con la Jurisdicción se trajo, fue la alta carga de los jueces quienes, además de fallar sentencias de restitución de tierras, fallaban casos de otras instancias, lo que no permitía un estudio a conciencia de cada caso. Al delimitar su trabajo netamente a cuestiones agrarias, permitió una mayor apropiación y responsabilidad del caso para fallar acertadamente.

Este trabajo representa uno de los primeros intentos en evaluar el impacto de la Jurisdicción Agraria sobre grandes leyes como la 1448 de 2011, no es la primera vez que se trae a la mesa de un gobierno el objetivo de organizar la propiedad agraria en el país, sin embargo, este podría ser el primer intento que trascienda más allá de dar o no una tierra; reconoce la realidad del ciudadano agrario y presenta tangiblemente un espacio judicial de este carácter. Es una realidad, la Jurisdicción Agraria es un hecho y, como país, estamos en la obligación de impulsar su funcionamiento y fortalecimiento; desde el ámbito jurídico se tiene la responsabilidad de seguir fomentando, no la realización de más leyes, sino de fortalecer las actuales y darles mayor vigencia y legitimidad. No hay que quedarse en el pasado, hay que construir con él el presente. Con esta comparativa, más allá de vislumbrar

diferencias y vacíos, se pretendía evidenciar un fortalecimiento con situaciones pasadas, una nueva mirada desde algo ya establecido: **un paso de Restitución a Jurisdicción.**

Referencias bibliográficas

Baeza, M. (1982). Participación de sectores pobres rurales en procesos de reforma agraria.

Los casos de Chile y Perú. Recuperado de:
<https://repositorio.cepal.org/items/7677c178-cf8b-4169-aa0b-8c8e2ab9f319>

Ballesteros, I. (2010). Las nuevas políticas agrarias en Colombia.

Botero, J. (2020). Fetichismo jurídico, SEMANA. Recuperado de:
<https://www.semana.com/opinion/articulo/fetichismo-juridico-columna-jorge-botero/683625/>

Cancillería (2016). Cartilla pedagógica: Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Recuperado de:
<https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/cartillaabcdelacuerdofinal2.pdf>

Congreso de Colombia, (2023). Acto legislativo 03 de 2023. Recuperado de:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=214630>

Coronado, S. (2022). Campesinos al derecho: movilización legal por la tierra y trabajo en Colombia. Recuperado de: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-social/article/view/17877/18224>

Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) (2016). “Vulneración de los derechos sobre la propiedad agraria”, en: Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas. Páginas 291-413.

Dejusticia. (2020). ABC del pasado, presente y futuro de la Ley de Víctimas. Recuperado de:
<https://www.dejusticia.org/abc-del-pasado-presente-y-futuro-de-la-ley-de-victimas/#:~:text=la%20Ley%201448%3F-.La%20Ley%201448%20o%20Ley%20de%20V%C3%ADctimas%20y%20Restituci%C3%B3n%20de,repitan%20las%20atrocidades%20que%20sufrieron.>

- Delgado, M. (2014). Las víctimas del conflicto armado colombiano en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras: apropiación y resignificación de una categoría jurídica. *Perfiles Latinoamericanos*, N. 46, pp. 121-145.
- Espinosa, M. (2009). La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. *Andamios*, N. 5, pp. 71-109.
- García, G., Llano, J., Velasco, N., Vizcaíno, A. (2010). El desarrollo de la sociología jurídica latinoamericana. *Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, N. 25, pp. 1136-1196.
- Ley 1448 de 2011: Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.
- Llano, J. (2010). Relaciones entre la sociología y la antropología jurídica en Latinoamérica. *Revista IUSTA* pp. 103-115.
- MOVICE, (2012). Comunicado sobre la reglamentación de la ley de víctimas, 16 de julio de 2012. Recuperado de: <https://movimientodevictimas.org/en/comunicado-sobre-regamentacion-de-ley-de-victimas/>.
- Otero, D. (2008). Experiencias de investigación: las cifras del conflicto colombiano.
- Puello, A. (2003). El conflicto armado y el desplazamiento en Bolívar. “De la formalidad legal a la justicia real”, *Palabra*, N. 4.
- Restrepo, J., Bernal, A. (2014). La cuestión agraria: tierra y posconflicto en Colombia.
- Salgado, A. (2007). Investigación cualitativa: diseños, evaluación del rigor metodológico y retos. Universidad de San Martín de Porres, pp. 71-78.
- Sánchez, F., Niño, J. (2015). Tendencias históricas y regionales de la adjudicación de baldíos en Colombia.
- Torres-Mazuera, G. (2022). El derecho a la tierra y la participación para mujeres y jóvenes rurales: la agenda pendiente de la política agraria en México. Recuperado de: <https://www.researchgate.net/publication/366811827>
- Uprimny-Yepes, R., Sánchez, N. (2010). Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia, *Revista estudio socio-jurídicos*, N. 2, pp. 305-342.

Vergara, J. (2021). *Los jueces de tierras: un trabajo vital, urgente y apenas reconocido*. Bogotá D.C.

Velázquez, E. (2010). Reformulaciones locales de la ciudadanía agraria en una región indígena del Istmo veracruzano, *Estudios sociales y humanísticos*, N. 8, pp. 13-30.