



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 614

Bogotá, D. C., miércoles, 9 de junio de 2021

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 380 DE 2021 SENADO / 206 DE 2020 CÁMARA

*por el cual se declara Patrimonio Cultural e Inmaterial de la Nación la Hermandad Nazarena del Municipio de Santiago de Tolú, Departamento de Sucre, y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D.C. Junio 2021

Honorable Senadora  
Amanda Roció Gonzales  
Presidente

Comisión Sexta del Senado de la República

Asunto: Informe de ponencia para **Primer debate Proyecto de Ley 380 de 2021 Senado/ 206 de 2020 Cámara** "Por el cual se declara Patrimonio Cultural e Inmaterial de la Nación la Hermandad Nazarena del Municipio de Santiago de Tolú, Departamento de Sucre, y se dictan otras disposiciones".

Respetada Presidenta:

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5 de 1992 y en atención a la designación que nos fue encomendada, presentamos ante la Comisión Sexta del Senado, para su discusión y aprobación Informe de ponencia para **Primer debate Proyecto de Ley 380 de 2021 Senado/ 206 de 2020 Cámara** "Por el cual se declara Patrimonio Cultural e Inmaterial de la Nación la Hermandad Nazarena del Municipio de Santiago de Tolú, Departamento de Sucre, y se dictan otras disposiciones".

#### ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA INICIATIVA EN ESTUDIO

En el 2010, se presentó esta iniciativa por primera vez para consideración del Congreso de la República por el Honorable Representante Héctor Javier Vergara Sierra, proyecto de ley 374 de 2019 Cámara mediante el cual se pretendía declarar como patrimonio cultural e inmaterial de la Hermandad Nazarena del Municipio de Santiago de Tolú. Dicho proyecto surtió su trámite legislativo en la Cámara de Representantes y su primer debate en el Senado, sin embargo debido a la declaratoria de emergencia a causa del Covid-19 y los inconvenientes presentados en el trámite legislativo, no fue posible darle último debate en la Plenaria del Senado de la República, quedando anunciado para ello, presentándose el consecuente archivo del mismo en los términos del artículo 190 de la ley 5ta de 1992 y la Constitución Política.

En consecuencia de lo anterior, el autor radicó nuevamente la presente iniciativa el 21 de julio de 2020, bajo número 206 de 2020 Cámara, la presente iniciativa en su reparto legislativo quedó designada a la Comisión Sexta Constitucional de Cámara, en donde la honorable Mesa Directiva designa al auto, el Honorable Representante Héctor Javier Vergara Sierra como único ponente para rendir ponencia y efectuar el primer debate ante dicha Comisión.

El día 5 de octubre de 2020, se da discusión y votación a la ponencia para primer debate en la Comisión Sexta Constitucional de Cámara, donde fue aprobado el articulado por unanimidad. De igual manera, se designó por instrucción de la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Sexta Constitucional de Cámara al Honorable Representante Héctor Javier Vergara Sierra como ponente para segundo debate ante la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes.

El 16 de Febrero de 2021 fue repartido a la Comisión Sexta Constitucional del Senado de la República para surtir trámite legislativo, el 10 de marzo de 2021, fui notificada y designada por instrucciones de la mesa directiva de la Comisión Sexta Constitucional del Senado de la República, fecha en la cual me he dispuesto a estudiar y preparar informe de ponencia para primer debate ante la Comisión Sexta Constitucional del Senado de la República.

<p><b>1. OBJETO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA</b></p> <p>De conformidad con el articulado y la exposición de motivos del Proyecto de Ley, 206 de 2020 Cámara / 380 de 2021 Senado tiene como objetivo principal reconocer como Patrimonio Cultural Inmaterial de la nación los saberes, conocimientos y prácticas ancestrales de la Hermandad Nazarena del municipio de Santiago de Tolú, departamento de Sucre, cuna importante del conocimiento ancestral, tradición, costumbres y ritos que conforman y mantienen la expresión de la identidad cultural ancestral de la región.</p> <p><b>2. CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA</b></p> <p>El Proyecto de Ley consta de cuatro (4) artículos, incluido la vigencia.</p> <p><b>3. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>El Proyecto de Ley al que se refiere esta ponencia cumple con lo establecido en el artículo 140, numeral 1°, de la Ley 5° de 1992, pues se trata de una iniciativa Congressional presentado a consideración del Congreso de la República por el Honorable Representante, Héctor Javier Vergara Sierra.</p> <p>Cumple, además, con los artículos 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política, referentes a su origen, las formalidades de publicidad, unidad de materia y título de la ley. Asimismo, es coherente con el artículo 150 de la Constitución que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las leyes.</p> <p><b>4. FUNDAMENTOS JURÍDICOS</b></p> <p>Con el fin de fundamentar jurídicamente la pertinencia de la iniciativa se cita el siguiente marco jurídico:</p>	<p><b>4.1 Constitución Política de Colombia.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Artículo 7.</b> El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.</li> <li>• <b>Artículo 8.</b> Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.</li> </ul> <p><b>4.2 Legal</b></p> <p>Dentro de las Leyes aprobadas, existen algunas que son referencia para la ponencia, las siguientes leyes son fundamentales para el desarrollo de ello:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ley 397 de 1997.</b></li> </ul> <p><b>Artículo 1°.</b> De los principios fundamentales y definiciones de esta ley. La presente ley está basada en los siguientes principios fundamentales y definiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La cultura es el conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y que comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias.</li> <li>2. La cultura, en sus diversas manifestaciones, es fundamento de la nacionalidad y actividad propia de la sociedad colombiana en su conjunto, como proceso generado individual y colectivamente por los colombianos. Dichas manifestaciones constituyen parte integral de la identidad y la cultura colombianas.</li> <li>3. El Estado impulsará y estimulará los procesos, proyectos y actividades culturales en un marco de reconocimiento y respeto por la diversidad y variedad cultural de la Nación colombiana.</li> <li>4. En ningún caso el Estado ejercerá censura sobre la forma y el contenido ideológico y artístico de las realizaciones y proyectos culturales.</li> <li>5. Es obligación del Estado y de las personas valorar, proteger y difundir el Patrimonio Cultural de la Nación.</li> </ol>
<ol style="list-style-type: none"> <li>6. El Estado garantiza a los grupos étnicos y lingüísticos, a las comunidades negras y raizales y a los pueblos indígenas el derecho a conservar, enriquecer y difundir su identidad y patrimonio cultural, a generar el conocimiento de las mismas según sus propias tradiciones y a beneficiarse de una educación que asegure estos derechos. El Estado colombiano reconoce la especificidad de la cultura Caribe y brindará especial protección a sus diversas expresiones.</li> </ol> <p>(...)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>8. El desarrollo económico y social deberá articularse estrechamente con el desarrollo cultural, científico y tecnológico. El Plan Nacional de Desarrollo tendrá en cuenta el Plan Nacional de Cultura que formule el Gobierno. Los recursos públicos invertidos en actividades culturales tendrán, para todos los efectos legales, el carácter de gasto público social.</li> <li>9. El respeto de los derechos humanos, la convivencia, la solidaridad, la interculturalidad, el pluralismo y la tolerancia son valores culturales fundamentales y base esencial de una cultura de paz.</li> </ol> <p>(...)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>11. El Estado fomentará la creación, ampliación y adecuación de infraestructura artística y cultural y garantizará el acceso de todos los colombianos a la misma.</li> <li>12. El Estado promoverá la interacción de la cultura nacional con la cultura universal.</li> <li>13. El Estado, al formular su política cultural, tendrá en cuenta tanto al creador, al gestor como al receptor de la cultura y garantizará el acceso de los colombianos a las manifestaciones, bienes y servicios culturales en igualdad de oportunidades, concediendo especial tratamiento a personas limitadas física, sensorial y síquicamente, de la tercera edad, la infancia y la juventud y los sectores sociales más necesitados.</li> </ol>	<p><b>Artículo 2°.</b> Las funciones y los servicios del Estado en relación con la cultura se cumplirán en conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, teniendo en cuenta que el objetivo primordial de la política estatal sobre la materia son la preservación del Patrimonio Cultural de la Nación y el apoyo y el estímulo a las personas, comunidades e instituciones que desarrollen o promuevan las expresiones artísticas y culturales en los ámbitos locales, regionales y nacional.</p> <p><b>Artículo 4°.</b> Modificado por el Artículo primero de la Ley 1185 de 2008.</p> <p>Integración del patrimonio cultural de la Nación.</p> <p>El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico.</p> <p>Artículo 8°. Inciso segundo del literal a), Modificado por el Artículo quinto de la Ley 1185 de 2008.</p> <p>El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico.</p>

4.3 Fundamentos Administrativos.

- Decreto 763 de 2009.

**Artículo 2°. SISTEMA NACIONAL DE PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN.** El Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación, cuya sigla es -SNPCN-, está constituido por el conjunto de instancias públicas del nivel nacional y territorial que ejercen competencias sobre el patrimonio cultural de la Nación, por los bienes y manifestaciones del patrimonio cultural de la Nación, por los bienes de interés cultural y sus propietarios, usufructuarios a cualquier título y tenedores, por las manifestaciones incorporadas a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, por el conjunto de instancias y procesos de desarrollo institucional, planificación, información, y por las competencias y obligaciones públicas y de los particulares, articulados entre sí, que posibilitan la protección, salvaguardia, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del patrimonio cultural de la Nación.

El SNPCN tiene por objeto contribuir a la valoración, preservación, salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad, divulgación y apropiación social del patrimonio cultural, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política en la legislación, en particular en la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008 y bajo los principios de descentralización, diversidad, participación, coordinación y autonomía.

- Decreto 2941 de 2009 de 2009.

**Artículo 2°. Integración del Patrimonio Cultural Inmaterial.** El Patrimonio Cultural Inmaterial se integra en la forma dispuesta en los artículos 4° de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 1° de la Ley 1185 de 2008, y 11-1 de la Ley 397 de 1997, adicionado por el artículo 8° de la Ley 1185 de 2008.

En consonancia con las referidas normas y con la Convención de la Unesco para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial aprobada en París el 17 de octubre de 2003, adoptada por Colombia mediante la Ley 1037 de 2006 y promulgada mediante el Decreto 2380 de 2008, hacen parte de dicho patrimonio los usos, prácticas, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas, junto con los instrumentos, objetos, artefactos, espacios culturales y naturales que les son inherentes, así como las tradiciones y expresiones orales, incluidas las lenguas,

artes del espectáculo, usos sociales, rituales y actos festivos, conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo, técnicas artesanales, que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte de su patrimonio cultural. El Patrimonio Cultural Inmaterial incluye a las personas que son creadoras o portadoras de las manifestaciones que lo integran. A los efectos de este decreto se tendrá en cuenta únicamente el Patrimonio Cultural Inmaterial que sea compatible con los instrumentos internacionales de derechos humanos existentes y con los imperativos de respeto mutuo entre comunidades, grupos e individuos y de desarrollo sostenible. Los diversos tipos de Patrimonio Cultural Inmaterial antes enunciados, quedan comprendidos para efectos de este decreto bajo el término "manifestaciones".

**Artículo 3°. Comunidad o colectividad.** Para los efectos de este decreto, se entiende como comunidad, colectividad, o grupos sociales portadores, creadores o vinculados, aquellos que consideran una manifestación como propia y como parte de sus referentes culturales. Para los mismos efectos, se podrá usar indistintamente el término "comunidad", "colectividad", o "grupo social".

**Artículo 4°. Fomento del Patrimonio Cultural Inmaterial.** En consonancia con la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008 y dentro de los límites, parámetros y procedimientos allí establecidos, las entidades que integran el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural tienen la responsabilidad de fomentar la salvaguardia, sostenibilidad y divulgación del Patrimonio Cultural Inmaterial con el propósito de que este sirva como testimonio de la identidad cultural nacional en el presente y en el futuro. Para el efecto, las entidades estatales de conformidad con sus facultades legales, podrán destinar los recursos necesarios para este fin.

5. CONVENIENCIA DEL PROYECTO.

El presente proyecto de Ley es trascendental para la cultura y el patrimonio colombiano. Su objeto principal es reconocer como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación los saberes, conocimientos y prácticas ancestrales de la Hermandad Nazarena del municipio de Santiago de Tolú (departamento de Sucre); cuna del importante conocimiento tradicional, costumbrista y ritual que conserva la expresión de la identidad cultural ancestral de la región.

Durante el estudio de la presente iniciativa, se logró evidenciar la riqueza cultural que contiene cada una de las costumbres y celebraciones adelantadas por la Hermandad

Nazarena del Municipio de Santiago de Tolú en el Departamento de Sucre. Hermandad que se ha convertido a lo largo de los años en una comunidad con manifestaciones y costumbres propias, que, desde su fe, la han adoptado como su manera propia de mirar y llevar la vida; acto que merece un debido reconocimiento por su tradición desde hace más de 460 años.

Los Nazarenos son una comunidad de autoridad, que por años han sido los rescatistas de tradiciones orales, religiosas y ancestrales. Creando a sus anchas diversos festejos y ceremonias en Santiago de Tolú que han perdurado por contar con el apoyo de numerosas familias que cada año se consagran.

En la comunidad nazarena se ofrenda la acción de gracias y mediación; ellos ofrecen ritos, entregas y custodios de la fe en Santiago de Tolú. Año tras año, las generaciones heredan sus prácticas y conservan sus observancias, recreadas y transmitidas por el nazareno mayor, quien es el responsable de la tradición, disciplina y valores de la celebración.

Dentro de las celebraciones autóctonas -ritos que conserva esta comunidad-, están: ritos ceremoniales y celebraciones de incorporación o consagración; ritos funerarios como sepelios y novenarios de nazarenos; ritos y celebraciones durante la semana santa con "el amarre" y el rito del recibimiento.

Por su entrega, la transmisión de saberes, hechos y costumbres, este proyecto de ley propone medidas para salvaguardar la cultura en el país; un deber al que estamos llamados para brindar las condiciones necesarias a aquellas comunidades que, con entrega, trabajan en la replicación y perpetuación de los conocimientos propios para transmitirlos de generación en generación. El reconocimiento de estas tradiciones y saberes se traduce en la posibilidad de equiparar las condiciones de muchos colombianos cuya situación social, económica y política, ha sido rezagada impidiendo que se sigan propiciando estos espacios tradicionales propios de la cultura raizal.

En este orden de ideas, con este proyecto de ley se busca proteger cada una de las costumbres y saberes que práctica la Hermandad Nazarena, así mismo propender por la sostenibilidad y divulgación del Patrimonio Cultural, permitiendo que se transmitan de generación en generación, salvaguardando este atractivo adicional de la Región Caribe en su desarrollo turístico y social.

6. PROPOSICIÓN

En consecuencia, por las razones expuestas nos permitimos rendir ponencia positiva y le solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Sexta del Senado de la República, dar primer debate al **Proyecto de Ley 380 de 2021 Senado/ 206 de 2020 Cámara** "Por el cual se declara Patrimonio Cultural e Inmaterial de la Nación la Hermandad Nazarena del Municipio de Santiago de Tolú, Departamento de Sucre, y se dictan otras disposiciones". sin modificaciones.

Cordialmente,



**ANA MARIA CASTAÑEDA GOMEZ**  
 Senadora de la República  
**7. TEXTO PROPUESTO**

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE**  
**Proyecto de Ley 380 de 2021 Senado/ 206 de 2020 Cámara**

"Por el cual se declara Patrimonio Cultural e Inmaterial de la Nación la Hermandad Nazarena del Municipio de Santiago de Tolú, Departamento de Sucre, y se dictan otras disposiciones".

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
 DECRETA

**Artículo 1°.** Reconózcase como Patrimonio Cultural Inmaterial de la nación los saberes, conocimientos y prácticas ancestrales de la Hermandad Nazarena del Municipio de Santiago de Tolú, departamento de Sucre

**Artículo 2°.** Reconózcase como Patrimonio Cultural Inmaterial de la nación los conocimientos ancestrales de las personas que integran a la comunidad de la Hermandad Nazarena del municipio de Santiago de Tolú, departamento de Sucre, quienes son portadores y transmisores de los saberes y creencias ancestrales y culturales.

**Artículo 3°.** Autorícese al Gobierno Nacional para que a través del Ministerio de Cultura, de manera articulada con la Gobernación del departamento de Sucre, la Alcaldía del municipio de Santiago de tolú, el Consejo Departamental del Patrimonio cultural de sucre, la Hermandad Nazarena de Santiago de Tolú y la comunidad en general, para elaborar el documento de postulación a la lista representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial del ámbito nacional y el Plan Especial de Salvaguardia (PES) para fortalecer los saberes, conocimientos y prácticas ancestrales de la Hermandad Nazarena de Santiago de Tolú, Sucre.

**Artículo 4°.** La presente ley rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,



**ANA MARÍA CASTAÑEDA GÓMEZ**  
 Senadora de la República

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA DE SENADO DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 134 DE 2020 CÁMARA - 395 DE 2021 SENADO**

*por la cual se crea una especialidad judicial agraria y rural, se establecen los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D.C., junio de 2021

**Honorable Senador**  
**MIGUEL ÁNGEL PINTO**  
 Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente  
 Senado de la República  
 E.S.D.

**Asunto: Informe de ponencia para segundo debate en plenaria de Senado del Proyecto de Ley Estatutaria Nro: 134 de 2020 Cámara - 395 de 2021 Senado, por la cual se crea una especialidad judicial agraria y rural, se establecen los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales y se dictan otras disposiciones.**

Respetado señor Presidente:

En calidad de ponentes del proyecto de Ley Estatutaria de la referencia, por designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, comunicada en Comisión del 25 de mayo de 2021, me permito rendir informe de ponencia para segundo debate de la iniciativa en la Plenaria del Senado, en los siguientes términos:

**I. TRÁMITE Y SÍNTESIS DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto de ley tiene por objeto regular el marco procesal que rige las actuaciones judiciales y mecanismos alternativos para la resolución de los litigios y controversias respecto de los derechos de propiedad, posesión, ocupación, uso y tenencia de bienes inmuebles ubicados en suelo rural, las relaciones económicas de índole agraria particularmente descritas en esta Ley y la legislación agraria vigente.

Esta iniciativa que es de origen gubernamental, fue radicada en la Secretaría de la Cámara de Representantes por el Gobierno Nacional, y en su nombre por la entonces Ministra de Justicia y del Derecho, doctora Margarita Cabello Blanco, el 20 de julio de 2020.

Por decisión de la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, fueron designados como ponentes los representantes Álvaro Hernán Prada Artunduaga, Juanita María Goebertus Estrada, Jorge Eliecer Tamayo Marulanda, Buenaventura León León, Juan Carlos Lozada Vargas, David Ernesto Pulido Novoa, Luis Alberto Albán Urbano, Carlos German Navas Talero y Ángela María Robledo Gómez.

**I.I Audiencia Pública en Cámara**

Por solicitud de los ponentes mencionados anteriormente, se realizó Audiencia Pública que tuvo lugar el día 5 de octubre de 2020, de manera virtual a través de la plataforma Hangouts Meet. Participaron en la Audiencia magistrados del Consejo de Estado, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Superior de la Judicatura; académicos, organizaciones de la sociedad civil y agencias del Estado. Las intervenciones hechas en la Audiencia quedaron fielmente consignadas en la Gaceta del Congreso número 1474 publicada el 11 de diciembre de 2020. Y que para información de los Honorables Senadores en el debate del proyecto se citó:

**-Óscar Darío Amaya (Consejo de Estado):** Desarrollo del acuerdo de paz: El Consejo de Estado ve con buenos ojos el cumplimiento del Acuerdo, en específico del punto 1.1.8.

El Acuerdo de Escazú si bien no ha sido ratificado, ya fue firmado y es un acuerdo que se refiere a la información, participación y acceso a la justicia ambiental, aunque no es obligatorio crear jueces ambientales, sí promover la justicia ambiental. En el PND, el actual Gobierno incluyó la creación de jueces agrarios y de tribunales ambientales.

**-Comentarios del Consejo de Estado al proyecto:** Se omiten instituciones como derechos reales distintos a la propiedad como servidumbre, usufructo, no hay inclusión de ningún principio de contenido ambiental en el proyecto, sino que todo es agrario.

En el tema de las fuentes (art. 8) se ignoran los aspectos ambientales que deben aplicar los jueces que se ocupan de los temas agrarios. En el artículo 12 la itinerancia no está clara.

El principal comentario es que el proyecto está incompleto: le falta la incorporación de lo ambiental, porque el PL lo trata como si fuera un tema residual. La especialidad debe ser agraria y ambiental: Estructura: 1) jueces agrarios y ambientales 2) salas agrarias y ambientales 3) dos plazas en la Sección Primera del Consejo de Estado y una Sala Agraria y Ambiental en la CSJ. Esto porque lo agrario y lo ambiental es inescindible. Los debates en Colombia no son divididos, porque la tierra tiene un componente ecológico y la propiedad tiene una función social y ecológica. Abordar lo agrario sin tener en cuenta lo ambiental aplaza la solución definitiva del problema. Promover el uso adecuado de la tierra pasa por tener en cuenta sus elementos físicos y químicos: agua y suelo.

**-Gloria Stella López (Consejo Superior de la Judicatura):** Es inseparable la jurisdicción ambiental de la jurisdicción agraria. Deben crearse como una especialidad en tierras en la justicia ordinaria. Considera que no cree que deba ser una jurisdicción especial, sino que se trate de una especialidad dentro de la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción contenciosa.

Incorporar en un solo texto los dos PL. Este PL modifica la Ley 270, la Ley 1437, Ley 731 y la Ley 160 del 94. Hay que revisar bien estas normas para que no haya contradicciones.

Se plantean algunos puntos que no deben cobijarse en el desarrollo de esta Ley puesto que son normas que ya están expresas en el CGP y en la Ley 143. La creación de conciliadores de derecho -tanto en la jurisdicción agraria como en la contenciosa- desdibuja la función propia del juez que es resolver el conflicto, así sea a través de la conciliación. - Los jueces adjuntos generan inseguridad jurídica entonces hay que revisar. Preocupa que hay aspectos que no se incluyeron como controversias, a saber: desarrollo de actividades productivas, formalización y normalización de la propiedad, sistema nacional de áreas protegidas como los parques nacionales y regionales naturales y reservas forestales.

Hay que separar muy bien las competencias de la jurisdicción ordinaria y de la contenciosa, para que no haya conflictos de competencia y no generar mayor desgaste judicial por las controversias que de esto pueda derivarse. La planta tipo de los despachos ¿quiénes debe conformar el equipo de trabajo? El CSJ considera que se debe tener el apoyo de especialistas en derecho ambiental, topógrafo y otras especialidades.

<p>Lo agrario y ambiental deben constituir una sola especialidad, y mirar el aporte de la especialidad de restitución de tierras. Insiste en la creación de mesas de trabajo de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura y la Procuraduría General de la Nación.</p> <p><b>-Luis Armando Tolosa (Presidente Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia):</b> Llamado a la organización en la legislación en materia de tierras, por ejemplo, en lo relativo a la prescripción, restitución de tierras, etc. No hay unificación normativa. Abogar por la creación de una unidad legislativa que abogue por los problemas del minifundio y el latifundio, la productividad y la concentración de tierras y dar un reglamento orgánico a las leyes de tierras. Esto incide en el PL actual.</p> <p>Este PL no tiene sentido solo desde lo consagrado en el Acuerdo de Paz, sino también en lo relativo al Orden público ecológico nacional y mundial, en el sentido de que los problemas ambientales carecen una organización y empalme con las leyes de tierra en materia de protección.</p> <p>Propuesta: Sala de Casación Civil, Agraria y Ambiental. En lo concerniente a la organización de la sala de casación civil de la Corte Suprema de Justicia, consideran que la creación de una sala autónoma genera problemas internos sobre el gobierno de la propia Corte Suprema y sobre la distribución del poder. Por tanto, la propuesta es que la Sala tal como existe, resuelva los conflictos, así como lo ha venido haciendo. La Sala está en capacidad de trabajar en la organización de la justicia agraria y ambiental con sus siete magistrados. Lo han hecho con la Ley de tierras, la Ley 1148, la reforma del 36, reforma del 60, 61, han proferido decisiones hito en esta materia. Han aplicado el Acuerdo de Paz en las decisiones de tutela que han conocido sobre esta materia.</p> <p>Solicita que se les apoye con magistrados auxiliares. - Deben unificarse los estatutos de tierras Octavio Augusto Tejeiro (Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia) - No es necesario crear una Sala nueva. - Tema procesal: la unidad de estatutos procesales es útil para el ciudadano y para los abogados. Quizá sea lo mejor mantener el CGP tal como existe, y que en el PL que se discute se mantengan los postulados esenciales del derecho rural y agrario, para que cuando los jueces lo estén aplicando sepan que lo que se aplica es el CGP pero que llegados a este tema se aplican los postulados básicos que ya están señalados en el PL. En síntesis, plantea eliminar las modificaciones y adiciones que se hacen al CGP para evitar inconvenientes interpretativos y aplicativos y de integración de la ley.</p>	<p>Los postulados básicos deberán cumplirse además del CGP o por encima de él. Estos postulados deberían ser: posibilidad de decisión extrapetita y ultrapetita, tema de la competencia territorial que se privilegie el domicilio del campesino -que es la parte débil de la relación procesal- para que el mismo no tenga que demandar en el foro real o en el foro contractual, la prueba de oficio teniendo en cuenta esta asimetría de relaciones (énfasis en la carga dinámica de la prueba). El PL como está genera un paralelismo con el CGP.</p> <p><b>-Margarita Varón (Colombia Rural):</b> Este PL tiene que poner más énfasis y recursos en los jueces municipales que si van a tener una capacidad de ir a las áreas más remotas del país. Se sugiere acotar el proyecto para mantener integralidad en la resolución de los conflictos. La composición de la litis debe atender a la complejidad de los conflictos ambientales, ejemplo, conflictos interétnicos. Enfoque étnico: armonización con derecho propio y la aproximación de la justicia rural.</p> <p>Órgano de cierre único, es bastante confuso mantener las dos jurisdicciones pues se siguen compartimentando los conflictos que en la mayoría de casos tienen involucrado un bien público.</p> <p><b>-Manuel Ramos:</b> Hay que formar jueces agrarios: no está de acuerdo en que sea la Sala de Casación Civil el órgano de cierre, porque cree que no se atiende a la realidad del campesinado.</p> <p><b>-Lorena Garnica:</b> Se unen las competencias separadas judiciales y administrativas. Énfasis en la oferta institucional: el juez cercano a los ciudadanos rompiendo barreras de acceso. (un juez que trabaje los domingos, que este acompañado de un conciliador experto en derecho)</p> <p>La competencia ambiental como residual, en tanto es necesario que el juez no tenga demasiadas competencias pues podría desatender lo que se pretende resolver con el PL: la litigiosidad relacionada con la tenencia de la tierra en zonas rurales.</p> <p>Solamente deberán ser atendidos aquellos puntos ambientales que sean necesarios para resolver lo agrario.</p> <p><b>-Aura Bolívar:</b> Jurisdicción: robustecer la justicia desde abajo, unificar criterios interpretativos—&gt; construcción de cuerpo institucional y doctrinario autónomo y unificado. Cree que esto no es posible de lograr con dos especialidades distintas porque probablemente sus criterios de interpretación también lo serían.</p>
<p>Necesidad de funcionarios capaces de entender los problemas de la ruralidad: no entender los conflictos rurales como problemas civiles, pues en ellos hay una igualdad de partes y el juez es un tercero imparcial. La justicia agraria le apuesta a lo contrario porque la relación es desigual.</p> <p>Línea dura de procedimientos y principios agrarios para dar equilibrio a las partes, esto en caso de que decida no hacer modificaciones al CGP.</p> <p>Esta jurisdicción debe ser de carácter permanente porque va a resolver conflictos históricos y no solos relacionados con el conflicto armado.</p> <p>Cuando se trate de temas ambientales ligados a los problemas de fondo sobre el acceso a la propiedad o uso, etc., habrá que resolverlos en esta jurisdicción. En todo caso, si bien se podía pensar en una jurisdicción agraria y ambiental, considera que las condiciones no están dadas para eso y que por apostarle a más se termine obstruyendo la eficacia.</p> <p>Proceso mixto: mantener competencias administrativas que se conducen a lo judicial. El proyecto debe incorporar medidas para jalonar y obtener información y colaboración de distintas entidades. Coordinación interinstitucional para que los jueces puedan avanzar, no pueden hacerlo solos: acceso a información.</p> <p>Fortalecimiento de la justicia desde abajo: juez asume un rol activo de protección de los bienes del Estado. Deben desarrollarse elementos como: participación del campesinado y sus organizaciones, fallos ultra y extrapetita donde el juez tiene posibilidad de asumir una mayor defensa y protección de bienes del Estado, que no solo se considere el campesinado, sino también el patrimonio del Estado y en consecuencia de quienes tienen acceso preferente: comunidades campesinas.</p> <p><b>-Andrés García:</b> Fortalecer la presencia estatal en las zonas rurales y por ello debe tener vocación de permanencia de la especialidad. También concluye que si es necesario hacer énfasis en la ruralidad dentro del PL.</p> <p>Cierre jurídico a los distintos problemas que surgen en relación con los procesos administrativos para brindar acceso a tierras.</p> <p>El diseño ideal sería una jurisdicción agraria, sin embargo, reconoce que la creación de la especialidad es un avance esencial siempre y cuando se prevean los recursos necesarios para ponerlo en marcha.</p>	<p>En relación con los posibles conflictos de competencias, sugiere una solución como la de la JEP: creación de una sala repartidora que determinen de antemano la competencia y cuando los casos involucren ambas jurisdicciones crear mecanismos desde el principio para la solución conjunta.</p> <p>Establecer mecanismos de coordinación con la jurisdicción indígena que no está mencionada. Precisar prevalencia normativa, desarrollar conflictos de uso y los criterios interpretativos cuando haya conflicto entre los cuerpos normativos.</p> <p><b>-Cesar Valderrama (Dejusticia):</b> Lo ultra y extrapetita se debe extender a cuando hay intereses del Estado. La conciliación debe tener límites, sobre todo considerando esas relaciones desiguales. Si se trata de especialidad, vale la pena pensar en solo una jurisdicción por la ineficiencia que puede conllevar una duplicidad de actores y por la dificultad de alcanzar uniformidad en las decisiones. Considera que debe ser la contenciosa administrativa.</p> <p><b>-Carlos Duarte:</b> Definición de campesino Sentencia 2028/18 de la CSJ. Se hace necesario que la jurisdicción tenga su propia instancia de cierre. Faltan instrumentos específicos relacionados con conflictos territoriales, interculturales y ambientales y profundizar en DESC. El PL debería prever que los acuerdos construidos en escenarios alternativos de resolución de conflictos cuenten con validez jurídica en relación a la autoridad agraria y ambiental.</p> <p>El amparo a la pobreza en casos de sujetos de especial protección constitucional debe ir más allá de la rama judicial.</p> <p><b>-Camilo Enrique Blanco (Agencia de Desarrollo Rural):</b> Considera que debe modificarse el art. 54 del PL en tanto impone al ciudadano la obligación de aportar datos registrales y catastrales del predio objeto de litigio. Esto debería hacerlo las entidades territoriales y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.</p> <p><b>-Diego Fernando Trujillo (Procurador Delegado para Asuntos Rurales):</b> Los conflictos pequeños de los campesinos tienen que tener un procedimiento simple para lograr soluciones prontas. Para ello, el papel del Ministerio Público como conciliador es relevante para lograr soluciones asequibles y de fácil consecución.</p> <p><b>-Andrés Castro (Unidad de Restitución de Tierras):</b> El proyecto no contempla disposiciones orientadas a precisar las competencias entre los</p>

<p>jueces y magistrados especializados en Restitución de tierras y la especializada que se pretende crear. Se recomienda referencia expresa.</p> <p>Armonizar el PL con otros proyectos que también se relacionan con administración de justicia y justicia agraria y rural.</p> <p><b>-Ricardo Arias (Delegado para Asuntos Agrarios de la Defensoría del Pueblo):</b> El PL no especifica los asuntos en los que resulta procedente e improcedente la conciliación. Se requiere identificación expresa. Desarrollar a profundidad medidas de perspectiva diferencial tanto étnica como de género. Se debe armonizar con las acciones que adelanta ante la Agencia Nacional de Tierras. Importancia de contemplar el derecho ambiental en el PL.</p> <p><b>-Marcela Castellanos (PRODETER Colombia):</b> La creación de dos especialidades puede incurrir en vicio inconstitucional, pues trasgrede el principio de juez natural. No es fácil distinguir entre lo público y privado cuando de tierras se trata y no hay unificación jurisprudencial.</p> <p>En la ruralidad la conectividad es muy baja, se debe revisar el artículo 3 para no vulnerar el derecho de defensa. No está establecido un órgano de cierre.</p> <p>El artículo 49 no prevé la forma de resolución de los conflictos de competencia</p> <p>En sesión plenaria de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley fue aprobado, cuyo texto aprobado en segundo debate se encuentra publicado en la Gaceta 038 de 2021, y ha hecho tránsito al Senado de la República.</p> <p style="text-align: center;"><b>I.II Foro en Senado</b></p> <p>El 30 de abril de 2021, se llevó a cabo foro en Comisión Primera de Senado, donde se inscribieron 157 participantes para debatir alrededor del Proyecto de Ley Estatutaria objeto de esta ponencia desde las 10:00 a.m. De estas participaciones, quiero destacar las voces de algunos líderes campesinos, víctimas de restitución de tierras y ganaderos que alzaron su voz en contra de esta iniciativa gubernamental. El foro duró dos horas y 43 minutos y contó también con la presencia de varias instituciones del nivel nacional.</p> <p>En el foro participaron 40 personas de acuerdo con constancia sobre ello, que presentó el señor Secretario Guillermo Giraldo, y a continuación presentó algunas de esos testimonios que dejan al descubierto la inconveniencia del</p>	<p>Proyecto de Ley Estatutaria, como de otros que insistieron en la importancia de la implementación de la jurisdicción agraria.</p> <p><b>-Jaime Clavijo, líder ganadero:</b> Destacó el peligro que puede correr con la iniciativa la propiedad privada, afirmó que este Proyecto de Ley Estatutaria como queda en evidencia en la exposición de motivos, no es movido por el interés del sector agropecuario, sino por los acuerdos firmados en la Habana, con los terroristas de las FARC.</p> <p>De acuerdo con el líder ganadero, lo que buscan con iniciativas como estas FARC, es el control territorial al crear una jurisdicción agraria que nace directamente del punto 1.1.8 del Acuerdo firmado en La Habana, y del Acto Legislativo 02 de 2017.</p> <p><b>-Espedito Jaimes, víctima de restitución de tierras y líder campesino:</b> Criticó que se estén tramitando normas como el presente Proyecto de Ley Estatutaria, que suponen un gasto económico para su operación, en momentos en que el país tiene problemas económicos.</p> <p>Don Espedito pidió que se revisará los efectos de la Ley Restitución de tierras porque está creando nuevas víctimas y afirmó que este tipo de normas causa una traumas a la adquisición de tierras.</p> <p><b>-Jorge Gómez Martínez, líder campesino, víctima de restitución de tierras:</b> Puso en duda que se pueda hablar con este Proyecto de Ley Estatutaria, de más justicia para el campo en Colombia. Recordó como la Ley de restitución de tierras ha significado problema para los dueños de predios rurales.</p> <p>Expresó que día por día se beneficia más a los bandidos de las FARC y el ELN, que a ellos que son campesinos honrados y víctimas de los grupos al margen de la ley.</p> <p><b>-Berta Isabel Beltrán, víctima de desplazamiento y desaparición forzada:</b> Expresó su preocupación por la implementación de más leyes, cuando normas como la Ley 1448 de 2011, Ley de Restitución de tierras y víctimas no ha terminado su tarea. Recordó que hoy hay 9.123.123 víctimas y que solo se han reparado 1.107.952 víctimas.</p> <p>Dijo que para implementar más normas para el campo, se deben terminar primero las tareas que están pendientes por otras normas que no han logrado satisfacer las necesidades de los campesinos.</p>
<p>Pidió que se adelante un nuevo censo de las víctimas en Colombia.</p> <p><b>-Martha Isabel Leguizamo, líder campesina:</b> Dijo que esta ley sobre jurisdicción agraria, lejos de resolver problemas, lo que hará es crear nuevos conflictos entre campesinos. Dijo que será esta iniciativa de convertirse en norma, será un medio que causará despojos como pasó con restitución de tierras.</p> <p>Expresó: "A nosotros los campesinos nos están poniendo a pagar la deuda del conflicto, la deuda histórica que tiene el país; pero nosotros no tenemos porque pagar con nuestro patrimonio lo que otros hicieron. Yo la verdad me opongo a que esta Ley sea implementada y que no sigan causando más daño al campo. Lo que el campo lo que necesita son mecanismos de acceso al crédito para que pueda producir"</p> <p>Dijo la Señora Leguizamo que el Estado debe pagar las tierras y que no las está pagando, y que por el contrario está despojando.</p> <p><b>-Hernando Escobar, representante de la Asociación de Profesionales del Sector Minero:</b> Dijo que no es necesaria una jurisdicción agraria, porque como otros lo han expresado otros intervinientes, ya existe, pero que lo sucede es que no funciona. Recordó que no se resuelve un problema de eficiencia creando nuevas entidades.</p> <p>Expresó que la jurisdicción agraria será inoperante, porque el problema no está en la expedición de una nueva Ley.</p> <p>Criticó que desde la norma objeto de este foro, se hable de extinción de dominio por contaminación, pues se trata de un asunto que existe desde la Ley 1333 de 2009, donde se plantea el procedimiento sancionatorio.</p> <p>Para el líder minero, la extinción de dominio en este Proyecto de Ley Estatutaria, entra en conflicto y judicializa procedimientos sancionatorios de carácter administrativo que deben llevar a cabo las autoridades ambientales.</p> <p><b>-Eduardo Nates, víctima:</b> Afirmó que el PLE (Proyecto de Ley Estatutaria) hace parte de otros Proyectos de Ley está destinado a generar terrorismo jurídico a los propietarios y empresarios del agro colombiano.</p> <p>Dijo que se está abriendo un enorme problema a la seguridad y estabilidad en la tenencia de la tierra. Cuestionó que se ponga en manos de cualquier persona la posibilidad de ejecutar extinción de dominio de la tierra. Para esta</p>	<p>víctima esta es una especie de JEP rural que conduce a inestabilidades en la propiedad de la tierra.</p> <p><b>-Daniel Tibaquirá, ganadero:</b> Cuestionó que esta iniciativa se esté promoviendo como producto del acuerdo con las FARC. Cuestionó las materias sobre los que conocerá esa jurisdicción, al tiempo que plantea conflictos legales que se pueden producir ante un choque entre la jurisdicción civil y administrativa con la agraria.</p> <p><b>-Roberto Bruce:</b> Planteó que el PLE planea problemas de índole presupuestal por el gasto que supondrá su puesta en marcha. Indicó que según se percibe del texto de la Ley, se prevé la creación de 325 cargos aproximadamente, además que no atiende la obligación por parte del legislador de observar el impacto fiscal según la Ley 819 de 2003.</p> <p>Para este líder se ha vuelto costumbre judicializar la vida en el campo. Bruce en su intervención cuestionó la intervención en procesos a organizaciones no gubernamentales o comunitarias.</p> <p>Los asuntos que trae la ley sobre fallos nacidos por decisión ultra o extrapetita, puede traer más dificultades en la jurisdicción.</p> <p>El hecho de que la Ley venga con motivos de los acuerdos de la Habana le impone una carga ideológica al proyecto innecesaria.</p> <p>Fue enfático en que en el foro hay dos posturas, las de los expertos en el campo desde los escritorios y la de los líderes campesinos y ganaderos que viven la realidad en sus parcelas.</p> <p><b>-Meybeth Alayón Velásquez, estudiante de derecho de la Universidad Nacional:</b> Negó que pueda haber impacto en actuaciones sobre extinción de dominio, al tiempo que apeló como garantía del actuar de los jueces, que estén ajustadas a derecho.</p> <p>Dijo que el PLE busca garantizar la igualdad ante las partes y que haya proporcionalidad en la defensa técnica.</p> <p><b>-Aura Bolívar, experta independiente:</b> Admitió que el Proyecto de Ley Estatutaria nace como compromiso del acuerdo de la Habana con las FARC, es una deuda del Estado colombiano, porque no ha garantizado acceso a la justicia. Dijo que no se debe tomar como un proyecto que tenga carácter transicional.</p>

<p>Bolívar destacó asuntos como la defensa pública y gratuita, la celeridad, economía procesal, la protección reforzada para los más débiles, la función social y ecológica de la propiedad.</p> <p><b>-Guillermo Otálora, experto independiente:</b> expresó que es un proyecto necesario para el acceso de justicia en el campo. Dijo que con este PLE habrá seguridad jurídica para clarificar temas como los títulos de propiedad.</p> <p>De acuerdo con Otálora, este PLE aporta seguridad jurídica y aportará al desarrollo del campo. Dijo que este PLE ayuda para que los jueces no tomen decisiones dispares, que tomen decisiones que no tengan en cuenta los parámetros jurisprudenciales.</p> <p><b>-Manuel Ramos:</b> Resaltó las diferencias que debe haber entre el derecho civil y el derecho agrario, pues expresó que el deber del derecho agrario es la de contribuir a la consolidación de la paz, por los conflictos sociales derivados de la cuestión agraria.</p> <p style="text-align: center;"><b>I.III Trámite Comisión Primera del Senado de la República.</b></p> <p>El 24 de mayo de 2021, se inició el debate Comisión Primera de Senado del Proyecto de Ley Estatutaria No. 395 de 2021 Senado – 134 de 2020 Cámara. “Por la cual se crea una especialidad judicial agraria y rural, se establecen los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales y se dictan otras disposiciones”, dicha iniciativa tiene como ponentes en primer debate a los HH.SS: Angélica Lozano Correa (Coordinadora), María Fernanda Cabal Molina, Alexander López Maya, Gustavo Petro Urrego, Julián Gallo Cubillos, Rodrigo Lara Restrepo, Fabio Amin Saleme, Roosevelt Rodríguez Rengifo, Carlos Guevara Villabón, Eduardo Emilio Pacheco Cuello, Roy Barreras Montealegre, Soledad Tamayo Tamayo.</p> <p>En el debate se presentó ponencia mayoritaria por parte de los Angélica Lozano (Coordinadora) Alexander López, Julián Gallo, Rodrigo Lara, Fabio Amin, Roosevelt Rodríguez, Eduardo Pacheco, Roy Barreras. Así mismo fue presentada nuestra ponencia negativa que se sustenta en esta misma ponencia que se presentará ante la Plenaria del Senado. En dicho debate se presentaron las siguientes intervenciones:</p> <p style="text-align: center;"><b>- H.S. María Fernanda Cabal:</b></p> <p>Solicito el archivo del proyecto, al respecto destaco el desarrollo del derecho agrario en el ordenamiento jurídico colombiano y resalto que las falencias que se presentan, no se resuelven por medio de la creación de mayor burocracia</p>	<p>con la provisión de 300 nuevos cargos en la rama judicial desde jueces hasta magistrados.</p> <p>Por nuestra parte presentamos 9 proposiciones entre de archivo, sustitutivas y modificativas al texto del PLE.</p> <p>A nuestro juicio, el proyecto parte de la premisa de crear una jurisdicción agraria u otorgar “facultades jurisdiccionales agrarias” y que la solución de los autores para el problema del agro en Colombia es el aumento de la burocracia judicial y el establecimiento de los que pareciera consolidarse como una JEP Agraria.</p> <p>Llamo la atención sobre el verdadero significado y las implicaciones de la democratización de la propiedad rural, en el sentido que se está limitando a los campesinos a indicarles que pueden y no cultivar. En el mismo sentido destaco que este proyecto parte de la necesidad de resolver los conflictos agrarios bajo la premisa de la democratización de la propiedad rural pretexto de justicia agraria revolucionaria que implica que la gente del área rural responda con su patrimonio.</p> <p>Pongo en el debate las manifestaciones que hacen las altas Cortes y exhorto a que no se haga caso omiso a las posiciones de las mismas, pues el Consejo de Estado, manifiesta que el proyecto de ley es contrario la norma existente, por su parte el Consejo Superior de la judicatura, afirma que no se deben inventar otras leyes, que hay artículos que deben obviarse porque ya están desarrollados en la norma.</p> <p>Destaco de manera detallada que deben generarse proyectos donde se den herramientas a los jueces, pero no es creando otra jurisdicción ni haciendo uso desmedido de conceptos como el de Función Ecológica para imponer límites alejados de la razonabilidad y proporcionalidad. Enfatizo además en que las decisiones extra y ultra petita, constituyen facultad ya definida en el parágrafo 2 del art 281 del Código General del Proceso, en el que se limita al pago de derechos e indemnizaciones y el proyecto pretende ampliar esta facultad, violando lo dicho por la Jurisprudencia. Expuse cómo el proyecto de ley, no atiende lo establecido en el art 7 de la ley 819 de 2003, que indica en sus términos, que los proyectos de ley, de iniciativa gubernamental deben hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y ser analizados y aprobados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, lo que puede llevar a una inconstitucionalidad de la iniciativa.</p>
<p><i>“Esta en mejorar lo que ya existe, respetar el CEPACA, organizar y hacer mesas de trabajos con los jueces, si se necesitan otros cargos se deben crear, pero no con una reforma agraria”.</i></p> <p style="text-align: center;"><b>- H.S Armando Benedetti:</b></p> <p>El senador replicó la intervención de la senadora Cabal manifestando que desconocía la existencia de desplazados.</p> <p style="text-align: center;"><b>- H.S Angélica Lozano:</b></p> <p>La senadora expone que existe una deuda histórica con el campo colombiano y que a lo largo del tiempo se han dado múltiples intentos fallidos como la Ley 200 de 1936- Acciones de hacendados y acciones de campesinos (Jueces Agrarios fueron derogados en 1943 pasando funciones a jueces ordinarios), la Ley 4 de 1973- Sala Agraria en la Corte Suprema de Justicia, la Ley 30 de 1987 y Decreto ley 2303 de 1989- Retoma la creación de la jurisdicción agraria pero nunca se implementó (La ley 1395 de 2010 derogó la normativa procesal y el artículo 626 del CGP derogó la “jurisdicción”). No obstante, no se ha logrado saldar esa deuda.</p> <p>Como coordinadora ponente destacó que es el único proyecto respecto al cumplimiento de los “acuerdos de paz”, que de ninguna manera tiene que ver con el despojo de tierras, y propende por brindar tranquilidad a los ciudadanos, resuelve la falta de institucionalidad para resolver los conflictos sobre la tierra que ha generado un trámite violento de los mismos.</p> <p>Afirma que se hace necesario, contar con presencia institucional por medio de la creación de esta especialidad.</p> <p>La Senadora resalta que crear una jurisdicción y crear operadores jurídicos en todos los niveles, supone una opción más “traumática”, pues conllevaría la necesidad de modificar la Constitución, situación que sería más costosa e implicaría la creación de un nuevo órgano de cierre. Por ello, la especialidad representa una oportunidad más sencilla, con menos gastos fiscales, permite mantener los órganos de cierre ya existentes y evita los futuros choques de trenes que pueden causarse entre las jurisdicciones</p> <p>Destacó que se pretende integrar un cuerpo normativo procesal agrario y rural, establecer una justicia agraria permanente tanto para resolver los conflictos históricos asociados a la tierra como para ejercer presencia institucional por parte del Estado en zonas rurales, garantizar los derechos fundamentales de la población rural, especialmente los de acceso a la justicia,</p>	<p>del debido proceso de resolución, de resolución pacífica de los conflictos, del uso de mecanismos alternativos para su resolución, de justicia que responda a la realidad de los territorios.</p> <p>Finalmente señaló que el proyecto propone una regla para que la especialidad asuma competencia sobre asuntos ambientales y se siguen las reglas del proceso verbal de cada jurisdicción, según los artículos 372 y 373s del CGP, así como el 180 del CPACA.</p> <p style="text-align: center;"><b>- H.S. Roy Barreras:</b></p> <p>Aclaró que se debe tener en cuenta que el proyecto no corresponde a una modificación a la ley de restitución de tierras y que debe quedar claro que el objetivo de la iniciativa no es “poner a pelear a los campesinos con los conflictos”. Señala que el proyecto solo se está creando para que dirima los conflictos que se dan con los campesinos.</p> <p style="text-align: center;"><b>- Viceministro de Promoción de la Justicia Francisco Chau:</b></p> <p>Destaca la importancia del proyecto, resaltando la actitud del Gobierno Nacional, dentro de los compromisos adquiridos en el “proceso de paz” del expresidente Santos. El cual tuvo inicio bajo iniciativa de la anterior Ministra, dra. Margarita Cabello y exViceministra Juanita López.</p> <p>Es un proyecto enfocado a brindar un mayor acceso a la justicia en el contexto agrario y rural, lo que ha permitido el consenso, diálogo y participación de varios partidos políticos y diferentes agremiaciones y asociaciones.</p> <p>Versa sobre disposiciones procesales, los cuales tienen cabida en los procesos de posesión, uso, tenencia, usufructo, y demás disputas relativos a la propiedad rural y agraria.</p> <p>Ante la cantidad de proposiciones normativas se busca que mediante una subcomisión trabaje sobre ellas y se logre un informe.</p> <p style="text-align: center;"><b>II. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>El derecho Agrario Colombiano se origina en la Ley 200 de 1936, como jurisdicción agraria especial, al establecer nuevas instituciones jurídicas propias. De esta forma, nace la posesión económica del suelo y como condición de subsistencia de la propiedad sobre la tierra, la prescripción</p>

<p>adquisitiva agraria y la extinción del dominio privado sobre fundos rurales dejados de explotar durante determinado tiempo.</p> <p>Esta Ley transformó otras instituciones, adaptándolas a las exigencias de una condición más productiva de la tierra. Tal es el caso del derecho civil, al negar las acciones posesorias -salvo las especiales-, a los propietarios que no adelantaran explotaciones agrarias, pues la norma exige a los poseedores económicos cumplir con los lineamientos constitucionales sobre la función social de la propiedad y la intervención del Estado en la economía.</p> <p>Por otra parte, en el referido “estatuto de tierras” se hallan precedentes de las formulaciones del Derecho Procesal Agrario, como la obligación del Juez de Tierras a practicar personalmente la prueba de inspección ocular al inmueble rural (principio de inmediación de la prueba) y el deber para aquel funcionario, de aplicar el criterio de la persuasión racional (principio de la sana crítica) en la valoración de las pruebas.</p> <p>Posteriormente nace la Ley 100 de 1944, como reacción a la Ley 200 de 1936, que buscaba la transformación de la propiedad territorial, bajo la idea de incrementar la producción agrícola. De esta forma, se declaró de la mayor conveniencia pública la explotación de la tierra a través de los contratos de arrendamiento, aparcería y similares; es decir, por sistemas que implicaran figuras de sociedad o de coparticipación en los productos, con lo cual se evitaba que la solución del problema agrario se resumiera en la redistribución de la propiedad rural a la población campesina.</p> <p>Se reguló entonces la celebración de estos contratos y se determinó que los meros tenedores no podrían establecer cultivos permanentes, a menos que se pactaran expresamente con el dueño de la tierra; se limitó el ejercicio de la acción de lanzamiento por ocupación de hecho frente a quienes ejercieran una posesión agraria y se amplió de 10 a 15 años el plazo de in explotación de las tierras, requerido para decretar la extinción del dominio.</p> <p>El Decreto 291 de 1957 dictó algunas normas de procedimiento sobre problemas relativos a los predios rurales, asignándole la competencia a los jueces de trabajo para dirimir las controversias entre propietarios o arrendadores de tierras y campesinos arrendatarios, aparceros, colonos y similares; salvo las referidas a la propiedad y posesión de predios rurales, como los juicios de lanzamiento de predios rústicos y la acción del arrendatario para que el arrendador le reciba el predio rural.</p> <p>Este cambio de jurisdicción se da como consecuencia de consideraciones de orden público económico y social, para lo cual era más apropiado el</p>	<p>conocimiento y decisión por parte de los jueces encargados de aplicar las leyes sociales del trabajo.”<sup>1</sup></p> <p>Luego viene la Ley 4ª de 1973, que introdujo tres modificaciones fundamentales a la Ley 200 de 1936. Primero: Se reafirmó el concepto de posesión agraria; Segundo: Se redujo de diez a tres años continuos el término de in explotación económica imputable al propietario que se exigiera para decretar la extinción del dominio privado a favor de la Nación y Tercero: Se facilitó la prescripción adquisitiva agraria de cinco años. Asimismo modificó las anteriores leyes de reforma agraria, Ley 135 de 1961 y Ley 1ª de 1968.</p> <p>Según ha dicho Manuel Ramos Bermúdez en su escrito “JUSTICIA AGRARIA: LA EXPERIENCIA COLOMBIANA”, se facultó al Presidente de la República para crear e integrar, en el término de un año, una Sala Agraria en el Consejo de Estado, que es el máximo tribunal de la justicia contencioso administrativa.</p> <p>Aunque esas atribuciones extraordinarias no fueron empleadas por el Gobierno, algunos autores han visto en esa circunstancia un estímulo a la organización de la jurisdicción agraria, apreciación que no se comparte, ya que la intención del legislador, al habilitar al Gobierno para crear esa Sala, no era la de atribuirle el conocimiento de los procesos propios de esa jurisdicción, sino los relativos a las contenciones entre la administración pública y los particulares, característicos de la justicia administrativa.</p> <p>Seguidamente entra en vigor la Ley 30 de 1988, con la que se intentó revivir una Sala Agraria en el Consejo de Estado.</p> <p>Para evitar darle facultades legislativas el Ejecutivo, tal y como se pretende en el actual proyecto de Ley Estatutaria, se creó en el mismo articulado de la ley, una Sección de Asuntos Agrarios en la Sala de lo Contencioso Administrativo en el Consejo de Estado. Esta sala estaría integrada por cuatro consejeros, más dos puestos adicionales de Magistrados en los Tribunales seccionales de lo contencioso administrativo que en su conjunto, tendrían el conocimiento y la decisión sobre las acciones contencioso administrativas que se intentaran contra los actos administrativos expedidos por el Ministerio de Agricultura, y los establecimientos públicos del sector agropecuario que le estuvieran adscritos; salvo los de naturaleza laboral, así como de los procesos</p> <p><sup>1</sup> JUSTICIA AGRARIA: LA EXPERIENCIA COLOMBIANA. Manuel Ramos Bermúdez. Este documento fue presentado en el Seminario Internacional Justicia Agraria y Ciudadanía, Nueva Visión Socijurídica de la Propiedad Rural, organizado por el IICA en la ciudad de Fortaleza, Estado de Ceara, Brasil en junio del 2003.</p>
<p>de expropiación de fondos rurales que para los fines de la reforma agraria, ordenara adelantar el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA).</p> <p>Lo interesante es que en este intento de justicia agraria, ese esquema de organización no logró hacerse realidad, porque nunca fueron nombrados los consejeros de Estado ni los magistrados de los tribunales que se habían planteado.</p> <p>En un nuevo intento para fortalecer el derecho agrario, nació el Decreto 2303 del 7 de octubre de 1989, que creaba y organizaba una Jurisdicción Agraria, señalando que esta empezaría a regir el 1º de junio de 1990.</p> <p>Así las cosas, la jurisdicción agraria colombiana se encuentra comprendida dentro de la llamada jurisdicción ordinaria o común, concepto que se aplica a los asuntos civiles, penales, de familia, laborales, agrarios y comerciales, que están sometidos al conocimiento y decisión de los órganos o autoridades judiciales ordinarias y que están organizados de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>La Corte Suprema de Justicia, que actúa también como Tribunal de casación, a través de la Sala de Casación Civil y Agraria; los Tribunales Superiores de Distrito Judicial con sus salas especializadas; los Juzgados Civiles del Circuito; los Juzgados Penales del Circuito; los Juzgados de Familia, los Juzgados Laborales y los Juzgados Agrarios (estos tres con categoría de juez de circuito); los Juzgados Municipales y los Juzgados Promiscuos.</li> <li>El Consejo de Estado, que actúa como órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa, y en cuya estructura existen los tribunales administrativos de orden departamental, así como los jueces administrativos, según las competencias atribuidas en la Ley 1437 de 2011 y la reciente Ley 2080 de 2021 que le modificó, y que desde luego atiende a los conflictos que se deriven de los actos, omisiones o ex limitaciones de las entidades de carácter público.</li> <li>Procesos de competencia de la jurisdicción especial para la paz (JEP) Decreto 1592 de 2017.</li> <li>Procesos de restitución de tierras. (Artículo 94 de la Ley 1448 de 2011)</li> </ol> <p>Sobra decir que, como en todos los eventos de orden jurisdiccional, está garantizada la presencia del Ministerio Público.</p>	<p style="text-align: center;"><b>III. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>Se parte de la premisa de la necesidad de crear una jurisdicción agraria (o de otorgar “facultades jurisdiccionales agrarias”), creando casi 400 cargos - desde jueces hasta magistrados-, con unas sillas adicionales en el Consejo de Estado y en la Corte Suprema. Desconociendo que existe hoy una jurisdicción y un desarrollo normativo agrario desde 1936. El problema es que no funciona, por ausencia de eficiencia.</p> <p>La solución para los autores del PLE, es responder con más burocracia judicial. Una especie de “JEP Agraria”, donde los jueces empezarán nuevamente a judicializar la actividad rural.</p> <p>Preocupa entonces que, en vez de brindar herramientas asertivas a los jueces de hoy, se vende la necesidad de resolver los conflictos agrarios bajo la premisa de: La “democratización de la propiedad rural” con el pretexto del modelo de “justicia agraria revolucionaria”, poniéndole una guillotina a la actividad productiva rural y restringiendo la libertad que tiene cualquier ciudadano, de comprar o de vender la tierra como modelo de negocio.</p> <p>Nuevamente se cae en el error de diseñar una justicia para el agro desde el escritorio, sin contar con la realidad de la ruralidad, sin conocer las historias de quienes enfrentan conflictos, para seguir cometiendo los mismos errores que en vez de resolver los problemas, hacen que se perpetúen y se profundicen; se persiga la propiedad privada, se estigmatice, se señale, se instrumentalice a los que se presume son los más vulnerables.</p> <p>De esta forma, nos vemos nuevamente inmersos en una espiral de confrontación que contrario a los objetivos que el PLE predica, nos convierte en escenario de nuevas disputas bajo la narrativa del desequilibrio en las partes.</p> <p>Ya conocemos los resultados de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que viola todos los principios: de confianza legítima, de doble instancia, de inmediación de la prueba, de presunción de inocencia, entre otros; y no se ha querido corregir, ni siquiera con la Sentencia <b>C-330 de 2016</b> de la Corte Constitucional, que protege a los denominados Segundos Ocupantes que han venido siendo desalojados, a pesar de su condición de vulnerabilidad, de predios adquiridos de hasta hace 30 años.</p>

<p>Adicionalmente, se ha desconocido lo reiterado por las altas Cortes en Audiencia Pública en la Cámara de Representantes, cuya postura es casi unánime. Tanto los miembros del Consejo de Estado, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Superior de la Judicatura, señalan la peligrosidad de que este PLE genere antinomias normativas frente el actual marco procesal, conformado por la <i>Ley 1437 de 2011</i> -el CPACA-, la <i>Ley 1564 de 2012</i>, -el Código General del Proceso-, la <i>Ley 270 de 1996</i> -Ley Estatutaria de la Administración de Justicia- y la <i>Ley 731 de 2002</i> -por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales- y la <i>Ley 160 de 1994</i> -por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.-</p> <p>En este sentido el Consejo de Estado manifiesta que el proyecto omite instituciones como los derechos reales, distintos a la propiedad; tales como la servidumbre y el usufructo. También expresa su preocupación por no incluir las actividades productivas, ni la formalización ni normalización de la propiedad en el Sistema Nacional de áreas protegidas como parques nacionales y regionales, y reservas forestales, dentro de los asuntos establecidos en esta facultad jurisdiccional.</p> <p>El Consejo Superior de la Judicatura, por su parte, afirma que más allá de crear una cantidad de cargos nuevos, lo que se debe es crear una “especialidad en tierras” en la justicia ordinaria. Esa es la lógica, brindar las herramientas a los jueces que existen hoy, y, a lo sumo, ampliar en los lugares donde se necesiten; como auxiliares adicionales en el Consejo de Estado o en la Corte Suprema de Justicia.</p> <p>El Consejo Superior de la Judicatura también observa que hay artículos que deben obviarse, porque son asuntos que ya están desarrollados en el Código General del Proceso y en la <i>Ley 143 del 94</i>, por lo mismo no es necesario volverlos a traducir en este PLE.</p> <p>Otro asunto que genera problemas y que es considerado un desacierto, es la idea de crear “jueces adjuntos”, que traen inseguridad jurídica afectando directamente a los actores en el proceso; a los jueces y a los abogados. En igual sentido se expresan frente a la creación de “conciliadores de derecho”, que desdibuja la función propia del juez, que es la de resolver el conflicto, así sea a través de la conciliación.</p> <p>Respecto de la Corte Suprema de Justicia, este Alto Tribunal hace un llamado para que se dé una organización en materia de tierras, no un cúmulo de</p>	<p>normatividad dispersa. Por ejemplo, toca el tema en lo relativo a la prescripción y a la restitución de tierras, donde tiene que hacerse alguna aclaración porque no hay unicidad de estatutos procesales, asunto de la mayor utilidad para el ciudadano y los abogados.</p> <p>Por lo anterior, la Sala de Casación Civil de la Corte, advierte que se debe evitar cometer errores que profundicen los problemas y se mantenga el Código General del Proceso, tal y como está, sin alteraciones que desemboquen en inseguridad jurídica. Esto arroja problemas de orden normativo funcional y, obviamente, presupuestal.</p> <p>Respecto del principio denominado “función Ecológica de la propiedad”, es importante aclarar que esta función es el resultado de la evolución que ha tenido el concepto de la propiedad a través de los años; empezando por el Código civil (definición pura y simple), la reforma del año 36 (función social) y la constitución de 1991 (función ecológica); y en esta última, se hace referencia a este concepto. Donde es importante aclarar que mediante Sentencia C0189 de 2006, la Corte Constitucional dictó algunos parámetros en los siguientes términos:</p> <p><b>“Puede definirse a la propiedad privada como el derecho real que se tiene por excelencia sobre una cosa corporal o incorporal, que faculta a su titular para usar, gozar, explotar y disponer de ella, siempre y cuando a través de su uso se realicen las funciones sociales y ecológicas que le son propias”.</b></p> <p>Y más adelante señala:</p> <p><b>“Para lograr el desarrollo sostenible se ha admitido por la jurisprudencia de esta Corporación, que a partir de la función ecológica que establece la Constitución Política en el artículo 58, se puedan imponer por el legislador límites o condiciones que restrinjan el ejercicio de los atributos de la propiedad privada, siempre y cuando dichas restricciones sean razonables y proporcionadas de modo que no afecten el núcleo esencial del citado derecho”</b></p>
<p>Otro de los grandes desaciertos que incorpora este PLE, es lo atinente a las decisiones extra y ultra petita, pues esta facultad ya está definida en Parágrafo 2o. del Artículo 281 del Código General del Proceso CGP, el cual señala:</p> <p><b>“En los procesos agrarios, los jueces aplicarán la ley sustancial teniendo en cuenta que el objeto de este tipo de procesos es conseguir la plena realización de la justicia en el campo en consonancia de los fines y principios generales del derecho agrario, especialmente el relativo a la protección del más débil en las relaciones de tenencia de tierra y producción agraria.</b></p> <p><b>En los procesos agrarios, cuando una de las partes goce del amparo de pobreza, el juez de primera o de única instancia podrá, en su beneficio, decidir sobre lo controvertido o probado, aunque la demanda sea defectuosa, siempre que esté relacionado con el objeto del litigio. Por consiguiente, está facultado para reconocer u ordenar el pago de derechos e indemnizaciones extra o ultrapetita, siempre que los hechos que los originan y sustenten estén debidamente controvertidos y probados.”</b></p> <p>Por consiguiente no es necesario ampliar esta facultad a temas que no tengan relación con el pago de derechos e indemnizaciones.</p> <p>Aunado a lo anterior, es importante hacer énfasis a reglas generales relacionadas con las sentencias proferidas por los jueces, en especial, al artículo 305 del Código de Procedimiento Civil, cuando expresa lo siguiente:</p> <p><b>“La sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y en las demás oportunidades que este Código contempla, y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la ley. (...) No podrá condenarse al demandado por cantidad superior o por objeto distinto del pretendido en la demanda, ni por causa diferente a la invocada en ésta. (...). Si lo pedido por el demandante excede lo probado, se le reconocerá solamente lo último. (...)”</b></p>	<p>De igual manera, y más importante aún, es necesario tener en cuenta la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, la cual mediante Sentencia SC3085-2017 Radicación n.º 08001-31-03-004-2007-00233-01 (Aprobado en sesión del 31 de agosto de 2016) Bogotá, D. C., siete 7 de 2017, señala que:</p> <p><b>“Son incongruentes las sentencias que dejan de resolver alguno de los extremos del litigio (mínima petita), o que se pronuncian sobre cuestiones que no fueron materia de la controversia y que no podían contemplarse de oficio (extra petita), o que pese a estar centradas en los aspectos que integran el debate litigioso, exceden los límites que a ellos fijaron las partes o la ley (ultra petita).”</b></p> <p>Y más adelante afirma:</p> <p><b>“Se trata, pues, de un defecto en la actividad decisoria del juez, que no puede confundirse con los errores de juzgamiento, toda vez que la inconsonancia únicamente acaece cuando aquél, al dictar la sentencia, desconoce los linderos que, al respectivo debate litigioso, le trazaron las partes en la demanda y en la contestación, o le asignó la ley, especialmente, en materia de excepciones meritorias, ya sea porque no resuelve todo lo que dentro de esos márgenes está, ora porque se pronuncia más allá o por fuera de lo que ellos delimitan.”</b></p> <p>En la misma línea la Corte señaló mediante sentencia 107 de julio 21 de 1993, expediente 4383, reiterada en mayo 16 de 2000, expediente 6295). Lo siguiente:</p> <p><b>“(…) Es bien sabido que el principio de la congruencia que debe informar a la sentencia, se infringe ‘cuando hay falta de conformidad entre lo pedido y lo resuelto, en cualquiera de estas formas: 1) ultra petita: si provee sobre más de lo pedido; 2) extra petita: si provee sobre pretensiones o excepciones que debiendo ser alegadas no fueron propuestas y, 3) mínima petita: cuando omite decidir sobre todo lo pedido.’”</b></p> <p>Sobre el artículo 10, relacionado con la responsabilidad de la fuerza pública de apoyar a las autoridades judiciales, debo anotar que este asunto ya está regulado y es una función constitucional. Lo mismo ocurre en lo que propone</p>

<p>el artículo 11, que hace referencia a la participación del Ministerio Público en “cualquier etapa del proceso agrario y rural”, tema que está en el ordenamiento jurídico.</p> <p>Referente al concepto <i>ITINERANCIA</i>, que en el <i>artículo 13 del PLE</i> limita esta figura a los municipios definidos en el <i>Decreto 893 de 2017</i>, mediante el cual se crearon los programas de desarrollo con enfoque territorial PDET, no hay una explicación lo suficientemente amplia para entender porqué solo a esos municipios.</p> <p>De otro lado, se propone en el PLE conflictos de competencia entre los Tribunales Administrativos, entre Secciones de distintos Tribunales Administrativos entre los Tribunales y Jueces de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa pertenecientes a distintos distritos judiciales administrativos, que ya están regulados en la <i>Ley 2080 de 2021</i>. De hecho el artículo 49 no prevé la forma de resolución de conflictos de competencia.</p> <p>Frente al <b>artículo 35</b> del PLE, que adiciona el artículo <i>138A a la Ley 1437 de 2011</i>, relacionado con la Nulidad Agraria y restablecimiento del derecho, queda en evidencia que la acción contenciosa es una sola (demanda de reparación directa) y puede acumular la nulidad con la indemnización o reparación del daño, lo que violaría el principio de seguridad jurídica</p> <p>Avanzando en el articulado, también encontramos que en el <b>capítulo VII</b> se hace referencia a las notificaciones, medidas cautelares, excepciones previas y acumulación procesal en el proceso agrario y rural. Sobre este asunto, cabe señalar que no es procedente regular nuevamente el tema de medidas cautelares.</p> <p>En cuanto a la acumulación procesal señalada en el <i>artículo 95 del PLE</i>, dicha situación ya está regulada en el <i>artículo 165 del CPACA</i>.</p> <p>Se argumenta entonces que se requiere una tutela judicial efectiva para la resolución de conflictos de naturaleza rural, agraria y ambiental, cuando realmente lo que se debería hacer son los ajustes cualitativos y cuantitativos en material recursos humanos, sumando funciones adicionales al Ministerio Público con el personal que ya tiene, incorporando los Centros de conciliación y los Consultorios jurídicos existentes.</p> <p>Como ya se ha señalado, la solución al problema del acceso a la justicia para los campesinos no está en crear nuevos cargos que le cuestan al Estado enormes sumas de dinero, sino en ofrecer soluciones efectivas, poniendo en marcha los mecanismos que nacieron desde la <i>Ley 200 del 36</i>, hasta el</p>	<p><i>Decreto 2303 del 7 de octubre de 1989</i>, que creó y organizó la Jurisdicción Agraria en Colombia.</p> <p>Se debe anotar que la extinción de dominio en este PLE entra en conflicto y judicializa procedimientos sancionatorios de carácter administrativo que deben llevar a cabo las autoridades ambientales; como tampoco especifica los asuntos en los que resulta procedente e improcedente la conciliación.</p> <p>A modo de conclusión, me permito simplemente aclarar que la jurisdicción agraria colombiana se encuentra comprendida dentro de la llamada jurisdicción ordinaria o común, concepto que se aplica a los asuntos civiles, penales, de familia, laborales, agrarios y comerciales, los cuales están sometidos al conocimiento y decisión de los órganos o autoridades judiciales ordinarias que se indican a continuación:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. La Corte Suprema de Justicia, que actúa también como tribunal de casación, a través de la Sala de Casación Civil y Agraria; los Tribunales Superiores de Distrito Judicial con sus salas especializadas; los Juzgados Civiles del Circuito; los Juzgados Penales del Circuito; los Juzgados de Familia, los Juzgados Laborales y los Juzgados Agrarios (estos tres con categoría de juez de circuito); los Juzgados Municipales y los Juzgados Promiscuos.</li> <li>b. El Consejo de Estado, que actúa como órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa, y en cuya estructura existen los tribunales administrativos de orden departamental, así como los jueces administrativos, según las competencias atribuidas en la Ley 1437 de 2011 y la reciente Ley 2080 de 2021 que le modificó, y que desde luego atiende a los conflictos que se deriven de los actos, omisiones o extralimitaciones de las entidades de carácter público.</li> <li>c. Procesos de competencia de la jurisdicción especial para la paz (JEP) Decreto 1592 de 2017.</li> <li>d. Procesos de restitución de tierras. (Artículo 94 de la Ley 1448 de 2011)</li> </ol> <p>Sobra decir que, como en todos los eventos de orden jurisdiccional, está garantizada la presencia del Ministerio Público.</p>
<p>Por consiguiente, en vez de usar los mecanismos ya existentes para evitar antinomias jurídicas y poner en riesgo unos códigos que ya están actualizados, para darle cabida a una “JEP agraria” por cuenta del Acuerdo de La Habana, se abre camino a una nueva amenaza sobre la propiedad rural, la posesión y la tenencia de quienes laboran en el campo y además son, indistintamente, quienes más han sufrido dentro del tejido social rural; para imponer una nueva forma de persecución judicial, donde se le da un reconocimiento a las organizaciones sociales y a las asociaciones campesinas como “legitimadas en la causa”, para demandar. Aún sin tener las condiciones exigidas por la ley, violando una regla fundamental del debido proceso que debe brindar garantías judiciales a todas las partes.</p> <p>Es bien sabido que el activismo judicial de ONGs con fuerte financiación nacional y extranjera, ha propiciado la creación de asociaciones campesinas que son instrumentalizadas para generar una narrativa distorsionada de la realidad y poner en jaque la seguridad jurídica y material de negocios agrícolas, pecuarios y agroindustriales; viéndose sus propietarios obligados a defenderse sin el equilibrio procesal que debe existir en cualquier Estado de derecho.</p> <p>La satanización de la propiedad y de la productividad rural es una realidad en Colombia que, además, desconoce las relaciones socioeconómicas entre grandes, medianos y pequeños. Entonces ¿por qué desde los escritorios de los “expertos” en el campo, se pretende redefinir la capacidad individual de los seres humanos, por considerar que el campesino tiene que servirle en su lucha ideológica y debe sentir el mismo odio de quien construye la norma, como si tuviera la superioridad moral de decidir sobre la “democratización” de la propiedad rural en Colombia?</p> <p>En conclusión, este PLE crea principios de justicia revolucionaria, donde se desdibuja a la persona, al campesino y se persigue con estigmas al productor rural, mientras se construye una narrativa en contra de los mineros, de los ganaderos, ya de por sí perseguidos y calificados de la peor manera.</p> <p style="text-align: center;"><b>IV. Sobre el impacto Fiscal del Proyecto de Ley Estatutaria</b></p> <p>Sobre este asunto cabe resaltar que no atiende lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, que indica en sus términos, que los proyectos de ley, de iniciativa gubernamental deben hacer explícita su compatibilidad con el</p>	<p>Marco Fiscal de Mediano Plazo y ser analizados y aprobados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>Lo anterior se advierte en la medida en que de no contarse con ese aval que entrega el Ministerio de Hacienda, se corre con el riesgo de una declaratoria de inconstitucionalidad posterior, esto a la luz de sentencias como la C-177 de 2007 que estipuló:</p> <p style="text-align: center;"><b><i>“las disposiciones que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno o el aval suyo en las materias enunciadas por el inciso segundo del artículo 154 superior se encuentran viciadas de inconstitucionalidad y pueden, en consecuencia, ser retiradas del ordenamiento jurídico por la Corte Constitucional bien dentro del trámite de la acción de inexequibilidad ejercida dentro del año siguiente a la publicación del acto -ya que se trata de un vicio de forma-, o bien al ejercer el control previo de constitucionalidad por virtud de las objeciones presidenciales, si se llega a determinar el incumplimiento de la exigencia contenida en el artículo 154 Superior.” (Subrayado fuera de texto)</i></b></p> <p>Aunado a lo que correspondería un error de técnica legislativa, que termine por hacer inconstitucional la Ley Estatutaria objeto de esta ponencia, la Corte Constitucional en sentencia C-838 de 2008, que sostuvo:</p> <p style="text-align: center;"><b><i>“Requisitos de aval gubernamental. El consentimiento expresado para dar el aval gubernamental debe estar probado dentro del trámite legislativo, pero no requiere ser presentado por escrito ni mediante fórmulas sacramentales. El aval tampoco tiene que ser dado directamente por el Presidente de la República, pudiendo ser otorgado por el ministro el titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto.[73] Incluso la sola presencia en el debate parlamentario del ministro del ramo correspondiente, sin que conste su oposición a la iniciativa congresual en trámite, permite inferir el aval ejecutivo.[74] Además, la Corte ha aceptado que el aval sea otorgado por quien haga las veces del ministro correspondiente.[75] En cuanto a la oportunidad en la que debe manifestarse el aval, se tiene que este debe</i></b></p>

**manifestarse antes de la aprobación del proyecto en las plenarias.”**

En función de presentar esta ponencia y ante la evidencia que demuestra que el Proyecto de Ley Estatutaria carece de lo establecido en la Ley 819 de 2003, sobre impacto fiscal, solicité al Ministerio de Hacienda concepto sobre el mencionado PLE.

En el concepto emitido por el Ministerio de Hacienda, del que se debió correr traslado a todos los miembros de la Comisión Primera, se hace relación de la creación de dos plazas de magistrados en el Consejo de Estado, de acuerdo con el artículo 20 del PLE y el artículo 24 hace referencia a la creación por parte del Consejo Superior de la Judicatura, de despachos que sean requeridos para el cumplimiento de esta Ley.

En la respuesta (Expediente 22333/2021) el Ministerio de Hacienda señala que mediante oficio MJD-OFI20-0008090-VPJ-2000 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de la Justicia y el Derecho manifestó que por cuenta de la iniciativa legislativa, era necesaria la creación de estos despachos judiciales en el país.

- 2 Despachos de Magistrados en el Consejo de Estado
- 45 Despachos de Magistrados en los Tribunales Superiores del país
- 45 Despachos de Magistrados en los Tribunales Administrativos
- 150 Despachos de jueces del Circuito en la Ordinaria
- 80 Jueces de circuito en la Administrativa

Esto significa la puesta en funcionamiento de 322 nuevos cargos en la rama judicial, que no están estipulados en el PLE como corresponde, y en concordancia al Marco Fiscal de Mediano Plazo y con el Presupuesto General de la Nación para el año en curso.

Adicionalmente hay que señalar que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15 del PLE cada Magistrado de la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural, contaría como mínimo con un Magistrado Auxiliar con formación en derecho agrario.

De acuerdo con los estimativos del Ministerio de Hacienda, la creación de la Especialidad Agraria, tendría un costo aproximado de \$417.252 millones de pesos al año.

Señala el Ministerio de Hacienda; **“Aunado a lo anterior, se advierte que la implementación de lo dispuesto por los artículos 13 y 122 de la iniciativa, relacionados con el**

**desplazamiento de Jueces Agrarios y Rurales de la jurisdicción ordinaria y de la jurisdicción de lo contencioso administrativo a los municipios definidos en el Decreto-Ley 893 de 20175; así como el apoyo a mecanismos alternativos de resolución de conflictos por parte del Gobierno Nacional, generarían erogaciones adicionales a las previstas actualmente por parte de las Entidades competentes y en el Marco de Gasto del Sector. Sin embargo, no se evidencia en la exposición de motivos del Proyecto de Ley estimación alguna sobre el impacto fiscal de estas obligaciones”.**

El Ministerio de Hacienda señala que los artículos 128 y algunos apartes del 129 del PLE, deben ser suprimidos, pues a juicio del Ministerio de Hacienda, se tocan asuntos que son reserva de la Ley Orgánica del Presupuesto, de conformidad con los artículos de la Constitución Política.

Al respecto, debe tenerse en cuenta lo contemplado en la Corte Constitucional en la sentencia C- 652 de 2015:

**“5.14. En efecto, como ya ha sido señalado, el artículo 151 de la Carta le atribuye al Congreso de la República la facultad de expedir leyes orgánicas a las cuales se sujetará el ejercicio de la actividad legislativa, autorización que incluye la expedición de normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. La citada disposición, se encuentra en plena correspondencia con el artículo 352 del mismo ordenamiento Superior, que le ordena al Congreso la regulación en la ley orgánica del presupuesto, de lo relacionado a la programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, no sólo de la Nación, sino también de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo.”**

(...)

**“5.15. En cumplimiento de los mencionados mandatos constitucionales, el Congreso expidió las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Dichas leyes, a su vez, fueron**

**compiladas por el Presidente de la República, con base en las facultades conferidas por el artículo 24 de la Ley 225 de 1995, en un solo cuerpo normativo, el Decreto 111 de 1996. Dicho decreto es hoy en día el Estatuto Orgánico del Presupuesto, según lo prevé el artículo 24 de la Ley 225 de 1995, con arreglo al cual se desarrolla lo relacionado con la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación y de las Entidades Territoriales y los entes descentralizados.”**

Hoy Colombia pasa una de las crisis más complejas desde sus finanzas públicas, es una franca irresponsabilidad proponer esta nueva jurisdicción sin tener los recursos apropiados para tal fin, como lo ordena la Ley y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Hoy el país está necesitando con urgencia una reforma tributaria que permita la sostenibilidad fiscal de la nación, ante un hueco fiscal que alcanzará los \$94 billones de pesos, según el exministro Alberto Carrasquilla.

Es por ello que no es dable pensar, que ante una dificultad por falta de recursos para la sostenibilidad del Estado, el Congreso tramite y apruebe una norma que puede costar aproximadamente \$417.252 millones de pesos, si se suma lo que valen los nuevos cargos que se piensan crear.

**V. CONFLICTO DE INTERÉS**

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones, en donde se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, se considera que el presente Proyecto de Ley no genera conflictos de interés en atención a que se trata de un proyecto que no genera un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, se trata de una modificación de una norma de procedimiento general, por tanto, el beneficio no puede ser particular.

A tales efectos, el Consejo de Estado manifestó mediante Sentencia de 10 de noviembre de 2009, radicación número PI. 01180-00, que: “No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per sé, el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”

**VI. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicito a la Honorable Plenaria, archivar el Proyecto de Ley Estatutaria Nro: 134 de 2020 Cámara - 395 de 2021 Senado, por medio del cual se crea una especialidad judicial agraria y rural, se establecen los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,



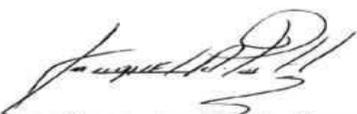
MARIA FERNANDA CABAL MOLINA  
Senadora de la República  
Centro Democrático

**09-06-21. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION. SESIONES VIRTUALES.** En la fecha se radica la ponencia para segundo de esta iniciativa, en el correo institucional [comision.primer@senado.gov.co](mailto:comision.primer@senado.gov.co).

  
**Guillermo León Giraldo Gil**  
Secretario General Comisión Primera  
H. Senado de la República

**09-06-21. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION. SESIONES VIRTUALES.** Acorde al artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza por parte de la Presidencia y la Secretaría de esta célula legislativa, la publicación de este informe de ponencia para segundo debate.

Presidente,

  
**MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ**

Secretario General,

  
**GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL**

**CONTENIDO**

Gaceta número 614 - miércoles, 9 de junio de 2021

SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 380 de 2021 Senado / 206 de 2020 Cámara, por el cual se declara Patrimonio Cultural e Inmaterial de la Nación la Hermandad Nazarena del Municipio de Santiago de Tolú, Departamento de Sucre, y se dictan otras disposiciones. ....	1
Informe de ponencia para segundo debate en plenaria de Senado del proyecto de ley estatutaria número 134 de 2020 Cámara - 395 de 2021 Senado, por la cual se crea una especialidad judicial agraria y rural, se establecen los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales y se dictan otras disposiciones.....	4