



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - Nº 1191

Bogotá, D. C., martes, 4 de octubre de 2022

EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 173 DE 2022 CÁMARA

*por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia y se establece la jurisdicción agraria y rural.*

##### 1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El texto del Proyecto de Acto Legislativo número 173 de 2022 fue radicado por: Ministro del Interior, doctor Alfonso Prada Gil, Ministro de Justicia y del Derecho, doctor Néstor Iván Osuna Patiño, Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural, doctora Cecilia López Montaña, y presentado por los honorables **representantes**: Alirio Uribe Muñoz, Jorge Andrés Cancimance López, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Pedro Baracutao García Ospina, Luis Alberto Albán Urbano, Jairo Reinaldo Cala Suárez, Karyme Adriana Cotes Martínez, Duvalier Sánchez Arango, Gabriel Ernesto Parrado Durán, Germán José Gómez López, Astrid Sánchez Montes de Oca, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, John Jairo González Agudelo, Oscar Hernán Sánchez León, Juan Pablo Salazar Rivera, James Hermenegildo Mosquera Torres, Gabriel Becerra Yáñez, Luz María Múnera Medina, Heráclito Landinez Suárez, Luis Ramiro Ricardo Buevas, Leyla Marleny Rincón Trujillo, Álvaro Leonel Rueda Caballero, Jorge Alejandro Ocampo Giraldo, Ermes Evelio Pete Vivas, William Ferney Aljure Martínez, Diógenes Quintero Amaya, Juan Carlos Vargas Soler, Carlos Carreño y los honorables **senadores**: Isabel Cristina Zuleta López, Imelda Daza Cotes, Pablo Catatumbo Torres Victoria, Omar de Jesús Restrepo Correa, Inti Raúl Asprilla Reyes, César Augusto Pachón Achury, Yuly Esmeralda Hernández Silva, Sandra Ramírez y Julián Gallo Cubillos, el día 8 de septiembre de 2022 y, fue publicado en la Gaceta del Congreso número 1040 de 2022.

Mediante oficio C.P.C.P 3.1 -0248-2022 del 14 de septiembre de 2022, conforme al Acta número 09 de la Mesa Directiva fuimos designados como ponentes para primer debate del mencionado proyecto. El 21 de septiembre de 2022 los coordinadores ponentes solicitaron a la Secretaría de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, Audiencia Pública para conocer las diferentes posiciones del gobierno, academia, organizaciones y ciudadanía.

El día 29 de septiembre de 2022 a las 2:00 p.m. se realizó audiencia pública en el recinto de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, con el fin de escuchar las opiniones del Gobierno nacional, la ciudadanía, los congresistas y la sociedad civil. Producto de esta Audiencia se amplió y se consolidó la presente ponencia.

De las intervenciones realizadas en suma se puede concluir un consenso por parte de todas las organizaciones gubernamentales, academia y comunidad civil, sobre la obligación de cumplir los acuerdos de paz y la imperiosa necesidad que tiene el sector rural y agrario de contar con una jurisdicción especializada que tenga órgano de cierre para dirimir dichos asuntos. Así mismo se destaca de las intervenciones el llamado que se realiza para que sea una jurisdicción agraria, rural y que además se incluya en ella los temas ambientales por ser una materia que no puede desligarse de las problemáticas del agro y de la tierra.

##### 2. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

Esta iniciativa tiene por objeto establecer el marco constitucional para la resolución de controversias respecto a los derechos de propiedad, posesión, ocupación, usufructo, servidumbre, uso y tenencia de bienes inmuebles en suelo rural, mediante la creación de la jurisdicción agraria y rural.

**3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

El articulado propuesto cuenta con ocho (8) artículos, a saber:

<b>Art 1</b>	Modificación del artículo 116 de la Constitución Política, en el que se incluye a la Corte Agraria y Rural como administradora de justicia.
<b>Art. 2</b>	Adiciona al Título VIII de la Constitución Política (De la Rama Judicial) el Capítulo IV-A, “De la Jurisdicción Agraria y Rural”, composición de la Corte Agraria y Rural, requisitos de los magistrados, parágrafo transitorio para elección por primera vez .
<b>Art. 3</b>	Modificación del artículo 156 de la Constitución Política, facultad de la Corte Agraria y Rural de presentar proyectos de ley.
<b>Art 4.</b>	Modificación del artículo 174 de la Constitución Política, órgano de control.
<b>Art 5</b>	Modificación del artículo 238 de la Constitución Política, facultad de suspensión de los actos administrativos.
<b>Art. 6</b>	Término de dos años para que la Jurisdicción Agraria y Rural entre en funcionamiento.
<b>Art 7</b>	Exhorta al Congreso a reglamentar la conformación, el funcionamiento y demás normas sustantivas y procedimentales que se requieran para la administración de justicia por esta jurisdicción.
<b>Art. 8</b>	Vigencia.

**4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

Colombia tiene una deuda histórica con el campo, desde la época de la colonización española hasta la actualidad, la ruralidad y el campo se han visto rezagados y han debido cargar con el olvido institucional y la falta de presencia estatal que han derivado en múltiples problemas, desde la concentración de la tenencia de la tierra en unos pocos hasta la falta de apoyo del Estado para solventar los problemas del conflicto armado, de índole social y político.

El olvido de nuestras zonas rurales ha generado que muchos de los campesinos, en busca de un mejor futuro y de la añorada paz para sus hogares, decidieran dejar el campo y desplazarse a las zonas urbanas, algunos por voluntad propia, pero la gran mayoría obligados por los grupos armados ilegales que nos le dejaron otra opción que abandonar sus tierras. El informe “Una nación desplazada” del Centro Nacional de Memoria Histórica calculó que entre el 2005 y el 2014, el número de personas desplazadas alcanzó los 2.996.196, casi los mismos habitantes de una ciudad como Medellín<sup>1</sup>.

Después de la firma del Acuerdo de Paz, y en razón a algunas políticas públicas, algunos campesinos decidieron retornar a las zonas rurales, recuperar sus terrenos y volverlos productivos. Sin embargo, debieron enfrentarse a problemas legales y de procedimientos, impuestos por el mismo sistema

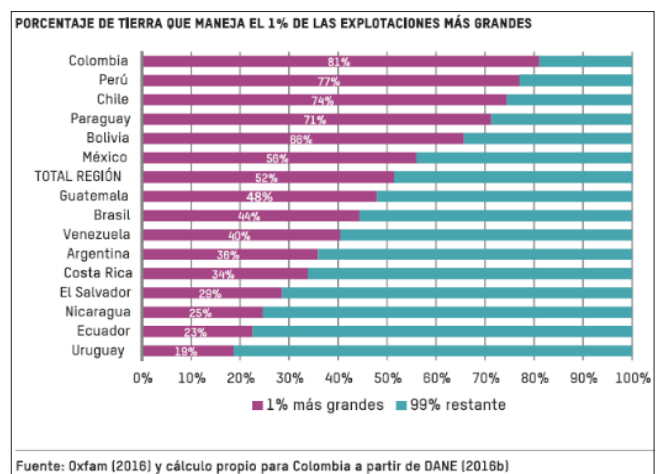
gubernamental y judicial. Así mismo para resolver sus problemas se encontraron con un aparato judicial disperso, procedimientos confusos, una legislación poco unificada, trámites costosos y demorados. Lo anterior generó que muchos campesinos estén optando por no acudir a la justicia o por utilizar otros medios de resolución de conflictos. La dispersión de normas en temas agrarios, así como la falta de un juez especializado hace más demorado los procesos, crea incertidumbre jurídica y termina en fallos cuyas decisiones no son acordes con las circunstancias de los territorios. Entre 1903 y 2012 el Estado adjudicó 60 millones de hectáreas baldías a personas naturales y jurídicas, y a comunidades indígenas y afro, lo que representa más de la mitad de la superficie nacional, que suma 114 millones de hectáreas. El problema, dice Reyes Posada, es que muchas veces esas tierras se han “adjudicado a las personas equivocadas”.

Por lo tanto, ante la necesidad de cumplirle al campo, a sus necesidades y dar garantía de sus derechos. Se requiere una jurisdicción agraria y rural que permita reducir las barreras para acceder a la justicia por parte de los campesinos y pequeños propietarios rurales, así mismo genere la especialidad del derecho agrario, su jurisprudencia y sus precedentes judiciales para garantizar seguridad jurídica, adicional al efecto que tendría en descongestionar de los despachos judiciales otorgándole a los campesinos una justicia pronta y eficaz.

**4.1. EL PROBLEMA DE LA TIERRA Y LA VIOLENCIA EN LAS ZONAS RURALES**

**4.1.1. Historia Social**

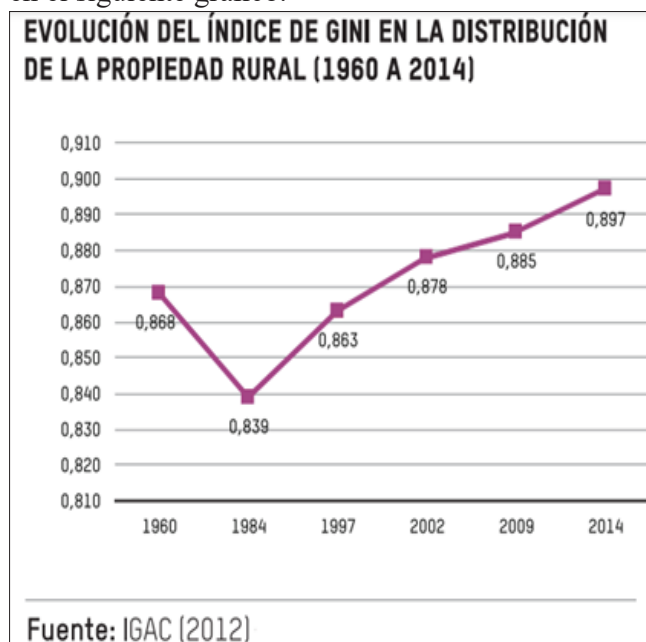
Colombia es el país con mayor concentración en la tenencia de la tierra, el promedio en la región es de 52%, pero Colombia está por encima de este promedio y ocupa el primer lugar; el 1% de las de las fincas de mayor tamaño tienen en su poder el 81% de la tierra colombiana<sup>2</sup>. Esta desigualdad se ha mantenido en el tiempo propiciando múltiples conflictos, ha impedido el desarrollo del campo, afectando la calidad de vida de la población rural y especialmente del campesino.



<sup>1</sup> <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/balances-jep/tierras.html>

<sup>2</sup> OXFAM (2017) *Radiografía de la desigualdad*. [https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west2.amazonaws.com/s3fs-public/file\\_attachments/radiografia\\_de\\_la\\_desigualdad.pdf](https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/radiografia_de_la_desigualdad.pdf)

El aumento de la concentración de la tierra se demuestra con la evolución del Índice de GINI en la distribución de la propiedad rural, en Colombia se ve un aumento desde el año 1984, como se muestra en el siguiente gráfico.



La concentración de la tierra en tan solo una poca parte de la población y el aumento de la desigualdad, es un fenómeno estructural que ha impedido el desarrollo del campo, afectando la calidad de vida de la población rural y especialmente al campesinado. La concentración expresada en el latifundio y explotación laboral, es una disputa desde la Colonia, al incorporar los territorios de los indígenas a la corona española<sup>3</sup>. El proceso de pequeñas castas que construyeron su riqueza y poder por medio de la acumulación de la tierra, produjo la conformación de poderes regionales, siendo este fenómeno llamado por algunos como la “república señorial”<sup>4</sup>, ha sido una constante en el campo colombiano, y que explica parte de las causas del conflicto armado.

En resumen, las distintas formas de apropiación y ocupación de la tierra, ya sea por pequeños o grandes colonos, la ubicación del terreno, el tipo de producción y las relaciones laborales que se tejían en el campo, las lógicas de parcelación de haciendas o creación de colonias agrarias como medidas para resolver ciertos conflictos, junto a procesos y organizaciones políticas que defendían intereses y se disputaban el poder, como también la diferencia y dispersión jurídica para asumir los conflictos rurales y agrarios; fueron algunos factores que se agudizaron y continúan emergiendo en la actualidad, cuestiones que hacen que entender el campo colombiano sea una tarea compleja que aún sumado a la inmensa dificultad topográfica requiere una mayor atención por parte del Estado, siendo fundamental garantizar un acertado acceso a la justicia.

<sup>3</sup> Informe del Centro Nacional de Memoria Histórica. Tierras y conflictos rurales (2016) <https://bit.ly/3f7II5f>

<sup>4</sup> García Nossa, Antonio, (1977), Colombia: Esquema de una república señorial, Bogotá, Cruz del Sur.

Esto se puede ver reflejado en varios periodos, como lo expresa Machado sobre las estructuras de la propiedad rural entre 1960 y 1994:

“De acuerdo con los datos compatibilizados de Cega (censos y catastro), entre 1960-1970 hubo un crecimiento moderado de la superficie sometida al régimen de propiedad acompañado de una reducción del número de predios. La explicación está en el aumento en número y área de los predios mayores de 20 has., especialmente de los tamaños de 20 a 50 y de 200 a 500 has., acompañada de la disminución en número y área de los menores de 10 has. Esta verificación muestra que la reforma agraria en esa década no tuvo impacto en la estructura de la propiedad, y que la acción del Incora se centró en la entrega de predios entre 20 y 50 has provenientes de baldíos y de compras directas.

El período 1970-1984 muestra una tendencia diferente; rápida expansión del número de predios y de la superficie, concentrada en los tamaños inferiores a 200 has., en especial en los de 0 a 1 y en los de 20 a 100 has., en tanto que se reduce el número de predios mayores de 500 has. y su área se estanca<sup>5</sup>”.

Este periodo muestra una descomposición de la gran propiedad y la consolidación de la mediana propiedad, pero no redujo la desigualdad rural. Esto quiere decir que la propiedad perdió empuje, y solo fue con la entrada de grupos armados y el narcotráfico, que se inicia una etapa de compras de tierras y la gran propiedad se vuelve a expandir, la mediana retrocede y la pequeña propiedad se fragmenta:

**Estructura de la propiedad por tamaños.  
Colombia 1984-1996. Porcentajes**

Tamaños	predios 1984	superficie 1984	predios 1996	superficie 1996
Pequeña	89.92	23.15	91.11	21.40
Mediana	8.68	30.50	7.81	24.80
Grande	1.40	46.35	1.08	53.80
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Machado (2012)

Entre los años 1984 a 1996 se generó una disminución del número de predios grandes, pero su superficie aumentó, en cambio el número de predios pequeños aumentó, pero su superficie disminuyó. Situación que se repitió en los siguientes años como lo muestran los datos<sup>6</sup>, para el año 2012:

<sup>5</sup> Machado C, Absalón, (2012): <https://vertov14.files.wordpress.com/2012/01/absalon-machado-lenencia-de-tierras-problema-agrario-y-conflicto.pdf>

<sup>6</sup> Perfetti et alt. (2012) Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia. Fedesarrollo: [https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/61/LIB\\_2013\\_Pol%C3%ADticas%20para%20el%20desarrollo%20de%20la%20agricultura\\_Completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/61/LIB_2013_Pol%C3%ADticas%20para%20el%20desarrollo%20de%20la%20agricultura_Completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

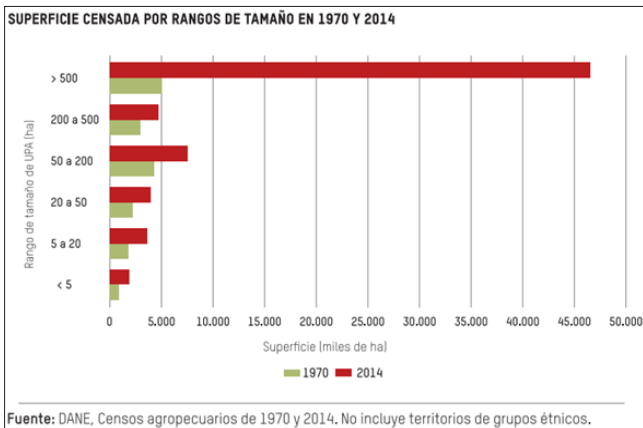


ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD, SEGÚN RANGOS TAMAÑO 2012

Rango tamaño propiedad (has)	Área terreno (has)	(%)	Número de predios	(%)
< 1	389.502	0,96	969.499	37,75
1-3	1.074.746	2,66	574.259	22,36
3-5	977.263	2,41	246.577	9,60
5-10	1.921.275	4,75	265.896	10,35
10-15	1.502.726	3,71	121.474	4,73
15- 20	1.307.530	3,23	74.745	2,91
20-50	5.806.883	14,35	180.629	7,03
50-100	5.248.806	12,97	74.770	2,91
100-200	4.787.171	11,83	34.833	1,36
200-500	4.994.276	12,34	16.590	0,65
500-1000	4.007.312	9,90	5.497	0,21
1000-2000	3.129.168	7,73	2.344	0,09
>2000	5.324.217	13,16	829	0,03
Total	40.470.875		2.567.942	

Fuente: Elaborado con base en datos IGAC-CEDE (2012).

Si bien en cada región de Colombia las cuestiones agrarias y los problemas de la tierra tuvieron un desenlace diferente, se mantiene el proceso de la concentración de la tierra y la desigualdad rural, que impacta también con las tensiones que se generan entre el campo y la ciudad dada la centralización de la política y la economía. Esto incluye los vacíos en cuanto información sobre el campo que hace parte de las necesidades para entender dinámicas territoriales. Aun así, con los datos de diferentes entidades se logran realizar trayectorias en el aumento del tamaño según la Unidad de Producción Agropecuaria (UPA), como lo muestra la siguiente gráfica<sup>7</sup> entre los años 1970 y 2014:



Fuente: DANE, Censos agropecuarios de 1970 y 2014. No incluye territorios de grupos étnicos.

Diversas formas y métodos tanto violentos como no violentos, se han utilizado para obtener, mantener o expandir la tenencia de la tierra: El litigio judicial, el no pago de la renta, la invasión para obtener tierra, entre otros métodos según la capacidad de cada sujeto. Además, se ha generado un patrón inadecuado de ocupación, distribución y uso del territorio afectando la producción agropecuaria, costos ambientales, sociales y económicos<sup>8</sup>. Otra característica de la cuestión agraria es la imperfección del mercado de tierras, es persistentemente ineficiente, lo cual genera lógicas violentas de control sobre la tierra<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> OXFAM (2017) *Radiografía de la desigualdad*. [https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file\\_attachments/radiografia\\_de\\_la\\_desigualdad.pdf](https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/radiografia_de_la_desigualdad.pdf)

<sup>8</sup> Reyes Posada, Alejandro. El problema de la tierra en Colombia (2012) <https://bit.ly/3BUe5s4>

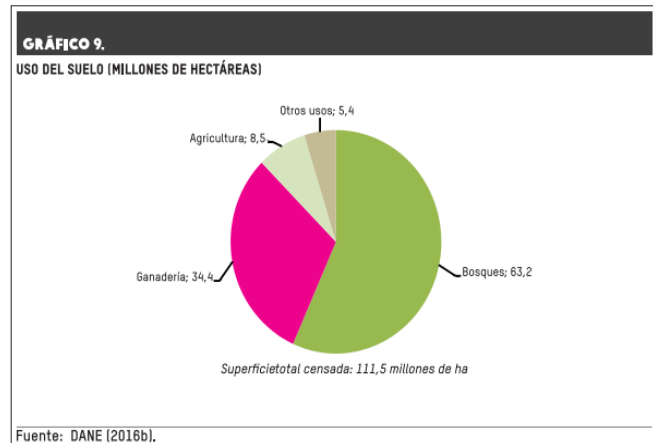
<sup>9</sup> R. Bustamante, Jorge. Concentración de la propiedad rural y el conflicto violento en Colombia, un análisis espacial (2006) <https://bit.ly/3f7dpxz>

En la actualidad los conflictos que mayor recurrencia tienen en torno a lo agrario y lo rural son los procesos entre particulares relativos a tenencia de bienes de vocación agropecuaria y las relaciones de producción, los procesos reivindicatorios, posesorios, de pertenencia, divisorios, de deslinde, de expropiación, de servidumbre, sobre la compraventa, arrendamiento, aparcería, o la ocupación de hecho, lo cual es un claro ejemplo de la necesidad de la creación de una jurisdicción agraria y rural, con conocimientos ambientales.

**4.2. USO DE LA TIERRA**

Otro de los conflictos en las zonas rurales tiene que ver con el uso que se les da a las tierras. De las 111.5 millones de hectáreas que han sido censadas en el 2016, el 38.6% (43 millones) tienen uso agropecuario, 56.7% (63.2 millones has) se mantienen como bosques naturales y las demás tienen distintos usos entre: vivienda, minería, generación energética, ganadería entre otras.<sup>10</sup>

Ahora bien, de los 43 millones de has., en usos agropecuario, el 80% está dedicado a la ganadería y 20% a la producción agrícola, lo cual no corresponde con la vocación del uso del suelo, puesto que en el país se calcula que deberían existir 15 millones de has. con aptitud para la ganadería pero se está utilizando más del doble para dicho fin (34.4 millones de ha.), es decir, una diferencia de más de 19.4 millones de hectáreas, de las cuales más de 13 millones podrían destinarse para la agricultura<sup>11</sup>.



Fuente: DANE (2016b).

	VOCACIÓN DE USO	USO ACTUAL	% de uso respecto al área con aptitud
Ganadería	15 millones	34,4 millones	229%
Agricultura	22 millones	8,5 millones	38,6%

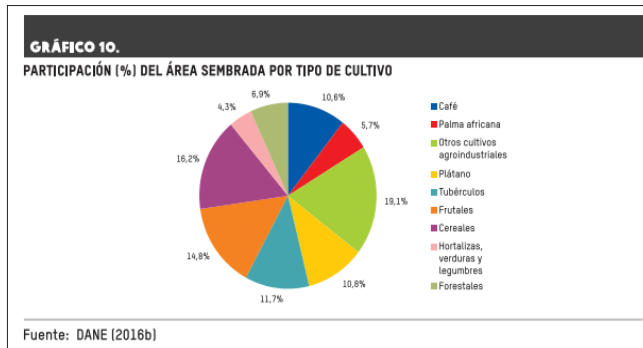
Fuente: UPRA (2013) y DANE (2016b)

Otra preocupación del uso del suelo hace relación con la sostenibilidad alimentaria. El censo agropecuario ha demostrado que de los 8,5 millones de has. sembradas en el país, el 35,4% de ellas está dedicada a los cultivos agroindustriales,

<sup>10</sup> OXFAM (2017) *Radiografía de la desigualdad*. [https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file\\_attachments/radiografia\\_de\\_la\\_desigualdad.pdf](https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/radiografia_de_la_desigualdad.pdf)

<sup>11</sup> *Ibidem*

explicándose de esta manera una de las razones por la cuales el país debe importar tantos alimentos para satisfacer la demanda interna.



Por otro lado, el impacto de megaproyectos energéticos y mineros afecta territorios rurales, los usos inadecuados del suelo y su sobreexplotación, la ganadería extensiva, los cultivos bio-energéticos que generan grandes riesgos ambientales, configuran nuevas conflictividades en las regiones.

Aunado a lo anterior, el narcotráfico generó grandes procesos de colonización con cultivos ilícitos y compras ilegales de tierras, alterando y reconfigurando la estructura rural, lo cual generó un mayor uso de la violencia para el control de rutas y territorios estratégicos. Sus efectos directos en el desplazamiento forzado, abandono, despojo de tierras y la inseguridad jurídica, ha significado el empobrecimiento del campo colombiano. En regiones dominadas por actores armados ilegales se ha generado un número significativo de víctimas, siendo el más afectado el campesino colombiano que representa el 28,4% de la población nacional, es decir, 12.929.834 personas en el año 2020<sup>12</sup>.

En síntesis, los principales conflictos rurales<sup>13</sup>, sin que sean los únicos son: concentración de la tierra de mejores características en pocas manos, conflictos entre poseedores campesinos y propietarios formales, ineficaces marcos políticos y legales destinados a la regulación de la función social de la propiedad, impacto de las organizaciones ilegales en el control de territorios, impacto del narcotráfico en la configuración de mercados ilegales, impacto de los grupos armados ilegales, impacto negativo de los megaproyectos ganaderos y forestales (plantaciones de palma), impacto de los megaproyectos energéticos y mineros, ubicaciones geopolítica y socioeconómica de las tierras en el conflicto, escasa o nula presencia del Estado en los territorios, elevados índices de pobreza y necesidades básicas insatisfechas en los territorios que incentiva la venta de tierras por debajo de los precios del mercado.

<sup>12</sup> Informe Final, Colombia Adentro, El campesinado y la guerra. Comisión de la Verdad (2022) <https://www.comisiondelaverdad.co/Colombia-adentro-1>

<sup>13</sup> Núñez, Rober Alexis. (2021) El problema de la tierra rural en Colombia: desplazamiento y empobrecimiento de las víctimas. [https://www.researchgate.net/publication/350627564\\_El\\_problema\\_de\\_la\\_tierra\\_rural\\_en\\_Colombia\\_desplazamiento\\_y\\_empobrecimiento\\_de\\_las\\_victimas](https://www.researchgate.net/publication/350627564_El_problema_de_la_tierra_rural_en_Colombia_desplazamiento_y_empobrecimiento_de_las_victimas).

La solución de conflictos armados y no armados en las zonas rurales, parte de los derechos de propiedad sobre la tierra y van en tres sentidos: el de la justicia distributiva para remediar injusticias que dieron origen al conflicto; el de la justicia transicional, para reparar las víctimas; y una justicia propiamente agraria que sea permanente que solucione nuevos conflictos producidos por dinámicas y fenómenos rurales.

### 4.3. MARCO NORMATIVO

#### 4.3.1. Antecedentes y evolución de la justicia agraria en el ordenamiento constitucional y legal colombiano.

La legislación colombiana en materia de conflictos agrarios y rurales ha tenido una evolución histórica de avances y retrocesos cuyo análisis contribuye a determinar la forma más acertada de dar trámite a la conflictividad en el campo, partiendo del reconocimiento de los errores, aciertos y experiencias. A saber, los hitos normativos son:

- Ley 200 de 1936 “Sobre el régimen de tierras”.** En el año 1936 se realizó una trascendental reforma constitucional que definió la propiedad por su función social. En concordancia con ello, decretó la independencia del derecho agrario del derecho civil, estipulando la creación de jueces de tierras, dentro de la jurisdicción ordinaria. Los jueces agrarios conocían y decidían sobre las acciones posesorias, la prescripción agraria y los lanzamientos de tenencia ilegal de la tierra. Dicha reforma tiene su antecedente social en la necesidad de enfrentar la creciente conflictividad en el campo y superar la violencia política<sup>14</sup>.
- Ley 4° de 1943 “Sobre la seguridad rural y otras disposiciones”.** Esta norma suprimió los jueces de tierras y asignó sus funciones a los jueces del circuito. El argumento para tomar esta determinación fue que los jueces de tierras solo estaban conociendo dos acciones: lanzamiento por ocupación de hecho y posesorias.
- Decreto extraordinario 291 de 1957 “por el cual se dictan normas procedimentales sobre problemas relativos a predios rurales”.** La disposición trasladó la competencia sobre asuntos agrarios que recaía en los jueces civiles del circuito a los jueces laborales<sup>15</sup>. A estos últimos se les asignó la tarea de dirimir conflictos entre propietarios o arrendadores de tierras y campesinos arrendatarios, aparceros y colonos.

<sup>14</sup> Natalia Ruiz Morato y José Martínez, “Estudio comparado de la justicia agraria alemana y colombiana” Revistas Uniandes. 2022.

<sup>15</sup> Salvo las controversias sobre propiedad y posesión de predios rurales (art. 22).

- d. **Ley 135 de 1961 “Sobre reforma social agraria”.** Se planteó como una reforma integral a la estructura social agraria por medio de procedimientos tendientes a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad, reconstruir unidades de explotación en zonas de minifundio y dotar de tierra a quienes no la tuvieron<sup>16</sup>.
- e. **Decreto 1819 de 1964 “por el cual se modifican y adicionan los Decretos 528 y 1358 de 1964 y se dictan otras disposiciones”.** A través del cual se retornó la competencia para dirimir conflictos agrarios a los jueces civiles del circuito<sup>17</sup>.
- f. **Ley 4° de 1973 “Reforma a la Ley 200 de 1936”.** Dicha ley mantuvo la competencia de los asuntos agrarios en los jueces civiles. Adicionalmente facultó al Presidente de la República para crear e integrar una Sala Agraria en el Consejo de Estado, pero dicha atribución no fue puesta en marcha<sup>18</sup>.
- g. **Ley 30 de 1987.** Esta norma concedió facultades extraordinarias al Gobierno nacional para reformar la justicia. Entre otras le dio vía libre a la creación de una Jurisdicción Agraria<sup>19</sup>.
- h. **Decreto ley 2303 de 1989.** En ejercicio de las facultades conferidas, el Gobierno nacional creó y organizó la jurisdicción agraria<sup>20</sup>. El

objeto de dicha jurisdicción era el de conocer y decidir sobre los conflictos originados en las relaciones de naturaleza agraria, especialmente los de propiedad, posesión y mera tenencia de predios agrarios, actividades agrarias de producción. Se excluyeron los asuntos laborales agrarios. En este decreto se contempló un procedimiento oral y simple, con especial protección al campesino como extremo débil de la relación<sup>21</sup>.

- i. **Ley 270 de 1996.** Estableció que los juzgados agrarios harían parte de la jurisdicción ordinaria<sup>22</sup>, no obstante, suspendió su funcionamiento hasta cuando entraran a operar la totalidad de los Juzgados Agrarios creados en el Decreto 2303 de 1989.
- j. **Ley 1285 de 2009.** Por medio de la cual se reformó la Ley 270 de 1996 “Ley Estatutaria de la Administración de Justicia”, eliminando de plano la referencia a los jueces agrarios<sup>23</sup>.
- k. **Ley 1564 de 2012 “Código General del Proceso”.** Derogó el Decreto 2303 de 1989, que había creado y organizado la jurisdicción agraria, no obstante, mantiene referencias marginales a los procesos agrarios<sup>24</sup>.

<sup>16</sup> Ley 135 de 1961, art. 1°.

<sup>17</sup> Decreto 1819 de 1964, art. 16.

<sup>18</sup> Mojica, J. La utópica jurisdicción agraria en Colombia. (2021). Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/la-utópica-jurisdicción-agraria-en-colombia>

<sup>19</sup> Artículo 1° Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de dos (2) años, contados a partir de la promulgación de la presente ley para: (...)

D. Crear y organizar las jurisdicciones de familia y agraria”.

<sup>20</sup> Artículo 1° *Creación de la Jurisdicción Agraria.* Créase la Jurisdicción Agraria, la cual tendrá a su cargo el conocimiento y decisión de los conflictos que se originen en las relaciones de naturaleza agraria, especialmente los que deriven de la propiedad, posesión y mera tenencia de predios agrarios, de las actividades agrarias de producción y de las conexas de transformación y enajenación de los productos, en cuanto no constituyan estas dos últimos actos mercantiles, ni tales relaciones emanen de un contrato de trabajo.

Serán así mismo, de su conocimiento y decisión las controversias que suscite la aplicación de las disposiciones que regulen la conservación, mejoramiento y adecuada utilización de los recursos naturales renovables de índole agraria y la preservación del ambiente rural.

En general, conocer esta jurisdicción especial de los conflictos que surjan por aplicación de disposiciones de índole agraria, aunque están contenidas en ordenamientos legales distintos de los agrarios.

Parágrafo. Se exceptúan de lo previsto en este decreto los asuntos que conforme a las disposiciones vigentes corresponden a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

<sup>21</sup> Natalia Ruiz Morato y José Martínez, “Estudio comparado de la justicia agraria alemana y colombiana” Revistas Uniandes. 2022

<sup>22</sup> “Artículo 22. *Régimen.* Los Juzgados Civiles, Penales, Agrarios, de Familia, Laborales y de Ejecución de Penas que de conformidad con las necesidades de la administración de justicia determine la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para el cumplimiento de las funciones que provea la ley procesal en cada circuito o municipio, integran la jurisdicción ordinaria. Sus características, denominación y número son establecidos por esa misma Corporación, de conformidad con lo establecido en la presente ley. Cuando el número de asuntos así lo justifique, los Juzgados podrán ser promiscuos para el conocimiento de procesos civiles, penales, laborales, agrarios o de familia”.

<sup>23</sup> “Artículo 22. *Régimen de los juzgados.* Los Juzgados Civiles, Penales, de Familia, Laborales, de Ejecución de Penas, y de Pequeñas Causas que de conformidad con las necesidades de la administración de justicia determine la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, para el cumplimiento de las funciones que provea la ley procesal en cada circuito o municipio, integran la Jurisdicción Ordinaria. Sus características, denominación y número serán los establecidos por dichas corporaciones”.

<sup>24</sup> “Artículo 281. *Parágrafo 2°.* 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.

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 ultrapurista,



Como queda demostrado, la historia normativa de Colombia para brindar respuesta a la conflictividad en el campo ha sido convulsionada y caótica, avances y retrocesos, disparidades, contradicciones, han sido la regla general. Todo lo anterior ha derivado en una dispersión jurisdiccional, normativa y administrativa que hace que en últimas la afectación se dé en el plano real, cuando empresarios, propietarios, tenedores, entre otros, no saben a dónde acudir cuando se presenta un conflicto relacionado con la tierra, cuestión que mantiene y aumenta la conflictividad en el campo, requiriéndose de manera urgente un manejo legal y sobre todo jurisdiccional acertado.

#### 4.3.2. Marco Jurisprudencial en materia constitucional.

La promoción del acceso progresivo a la propiedad de la tierra es una obligación del Estado que se encuentra consagrada en el artículo 64 de la Carta Política colombiana. En desarrollo de este deber estatal, la Corte Constitucional ha establecido jurisprudencialmente el derecho fundamental al territorio. Dicho derecho de doble vía implica, por un lado, el acceso a la tierra; y por otro, la obligación del Estado de garantizarlo. Los pronunciamientos relevantes en desarrollo del artículo 64 Constitucional son:

- a) **Sentencia C-006 de 2002.** Se realiza el reconocimiento del tratamiento particularmente diferente que le otorga la Constitución de 1991 al trabajador del campo y en general al sector agropecuario, sobre la base de buscar una igualdad jurídica, económica, social y cultural para los protagonistas del agro, teniendo en cuenta la relevancia de esta actividad para el conjunto de la sociedad <sup>25</sup>.
- b) **Sentencia C-644 de 2012.** Se concluye en esta decisión que el campo debe considerarse mucho más que como un espacio geográfico pues, envuelve una serie de relaciones sociales que implican un tratamiento de bien jurídico protegido, con el fin de garantizar los derechos subjetivos e individuales; los derechos sociales y colectivos, y la seguridad jurídica <sup>26</sup>.
- c) **Sentencia C-623 de 2015.** Esta providencia estableció los contenidos protegidos especialmente en desarrollo del artículo 64

siempre que los hechos que los originan y sustenten estén debidamente controvertidos y probados.

En la interpretación de las disposiciones jurídicas, el juez tendrá en cuenta que el derecho agrario tiene por finalidad tutelar los derechos de los campesinos, de los resguardos o parcialidades indígenas y de los miembros e integrantes de comunidades civiles indígenas.

<sup>25</sup> Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-006 de 2002. MP. Dra. Clara Inés Vargas Hernández. Expediente D-3596.

<sup>26</sup> Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-644 de 2012. MP. Adriana María Guillen Arango. Expediente D-8924

constitucional: 1. Acceso a la tierra, a través de la titulación individual o colectiva de tierras a los pobladores rurales; 2. Acceso a los recursos y servicios que permitan realizar los proyectos de vida de la población rural como educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial; 3. Seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra como propiedad, posesión y mera tenencia, sin que ello signifique que su protección se circunscriba solamente a estas <sup>27</sup>.

- d) **Sentencia SU 426 de 2016.** La Corte reafirma la obligación constitucional de dirigir su actividad hacia la gradual realización del derecho al acceso a la tierra en favor de la población campesina, es decir, siempre en el marco de la progresividad y no regresividad <sup>28</sup>.
- e) **Sentencia C-018 de 2018.** Señala la Corte Constitucional que los mecanismos de acceso a la propiedad de la tierra deben ser claros y estar exentos de arbitrariedad. Si bien la propiedad rural es un bien escaso y no siempre puede el Estado garantizar que todos los trabajadores rurales accedan a la propiedad rural, sí es menester que el Estado garantice unas reglas de juego claras que les permitan a tales personas acceder a la propiedad rural, para así emprender no solo un trabajo y una actividad económica que les brinde la seguridad, sino la posibilidad de desarrollar plenamente su identidad campesina.
- f) **Sentencia SU-288 de 2022.** La Corte Constitucional constata el grave incumplimiento del Régimen Especial de Baldíos y del deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los campesinos. El honorable Tribunal Constitucional colombiano, a través del Comunicado 026, del 18 de agosto de 2022, expresó el contenido fundamental de la decisión, haciendo especial mención al cumplimiento del Acuerdo Final de Paz en relación con el derecho al acceso a la tierra del campesinado colombiano, precisando:

“La misión de propiciar el acceso a la tierra deberá partir del cumplimiento de lo pactado en el Acuerdo Final de Paz y desarrollarse en colaboración entre el Gobierno nacional y el Congreso de la República. Desde el punto de vista constitucional, la Sala considera de especial relevancia: (i) el fortalecimiento de la Agencia Nacional de Tierras;

<sup>27</sup> Corte Constitucional colombiana. Sentencia C-623 de 2015. MP. Alberto Rojas Ríos. Expediente D-9344

<sup>28</sup> Corte Constitucional colombiana. Sentencia SU 426 de 2016. MP. María Victoria Calle Correa. Expediente T-5353319

(ii) **la creación de la jurisdicción especial agraria;** (iii) la consolidación del catastro multipropósito; (iv) la actualización del sistema de registro; (v) el cumplimiento de las metas del fondo nacional de tierras; y (v) la elaboración y ejecución del plan de formalización masiva de la propiedad rural.” (negrita fuera del texto)

Por tal razón, en la parte resolutive de la providencia en mención, la Corte Constitucional colombiana, en cabeza del Magistrado ponente, Antonio José Lizarazo Ocampo, decide:

“**Décimo Quinto. EXHORTAR** al Gobierno nacional y al Congreso de la República a que, en el ámbito de sus competencias y de conformidad con lo dispuesto en el Acto legislativo 02 de 2017, (i) implementen, asignen los recursos necesarios para su ejecución y realicen los ajustes normativos y presupuestales que se requieran para materializar (a) **la creación de la jurisdicción agraria,** (b) la consolidación del catastro multipropósito, (iii) la actualización del sistema de registro, (iv) el fondo de tierras para la reforma rural integral<sup>29</sup> (...)” (negrita fuera del texto)

#### 4.3.3. Características del derecho agrario.

En ese sentido, sumándose al reconocimiento histórico del régimen agrario, la identificación de los vacíos institucionales para lograr la justicia en el campo y a las decisiones jurisprudenciales de la Corte Constitucional en tanto reconocimiento del derecho fundamental al territorio, se debe hacer énfasis en las características del derecho agrario como una disciplina autónoma compuesta por criterios propios de orden jurídico, histórico y sociológico. Soporte de ello es la existencia de un conjunto de principios enderezados a un actuar propio frente a las relaciones de producción agropecuaria y de tenencia de la tierra que parte de reconocer, de forma previa, las relaciones inequitativas entre los sujetos de la justicia derivando consecuencias diferenciales tanto en términos procesales como sustanciales.

Un cuerpo **iusagrario** concita el estudio particular del diseño institucional y función de las estructuras agrarias caracterizadas por su complejidad en el ordenamiento colombiano, estructuras dinámicas que ejercen un fuero de atracción sobre asuntos puntales propios de otras disciplinas. El derecho agrario transita entre las vertientes del derecho público y privado, goza de autonomía en la interpretación armónica que deba hacer de un inmenso conjunto de disposiciones al resolver, por ejemplo, conflictos entre particulares que se traslapan con la administración de tierras públicas y que de fondo promueven la protección de la producción de alimentos como propósito del Estado.

El derecho agrario se rige por los principios de (i) prevalencia de lo sustancial, (ii) búsqueda de la justicia material en el campo, (iii) protección de

la parte más débil en las relaciones de tenencia de la tierra y de producción agraria, (iv) simplicidad, concentración e intermediación; y, por último, (v) la prevalencia de lo agrario. En la esencia de la disciplina agraria se encuentra la apropiación racional y sostenible de la tierra, y los demás recursos naturales, regulada por relaciones de justicia y reconocimiento subjetivo dirigido al bienestar de las comunidades campesinas y al incremento de la producción agropecuaria.

La respuesta constitucional a la justicia agraria contenida en el proyecto de acto legislativo permitirá sistematizar las normas que rigen las actividades de producción agropecuaria y de tenencia de la tierra, dentro de ellas normas a las que hoy se alude como agrarias y ambientales. Un tribunal de cierre forjará una interpretación sólida del régimen agrario que pueda aplicarse de forma uniforme, dando respuesta asertiva a la transformación de los conflictos territoriales, evitará que se apliquen a los conflictos agrarios dogmáticas ajenas al derecho agrario que ahondan la situación de conflicto, y resuelve de plano futuros conflictos negativos de competencia que sumen a la moratoria historia de la ausencia de justicia en el campo. La Jurisdicción Agraria y Rural reconoce y materializa la autonomía del derecho agrario facilitando los mecanismos de justicia en las problemáticas del campo colombiano.

#### 4.4 EL DIFÍCIL ACCESO A LA JUSTICIA AGRARIA Y RURAL

##### 4.4.1 Panorama general

El Derecho de acceso a la justicia se encuentra consagrado en el artículo 229 de la Constitución Política de 1991, el cual establece:

“(…) *Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado (...)*”.

Conforme lo anterior, es el Estado quien tiene la obligación de garantizar el Derecho de los ciudadanos de acceder a la administración de justicia y la facultad que tiene la ley para regular los casos en que sea necesario acceder por intermedio de un abogado.

Es así, como la honorable Corte Constitucional, con base en las atribuciones otorgadas por el artículo 241 de la Constitución Política, ha ido construyendo evolutivamente una definición de lo que se entiende como derecho de acceso a la justicia en los siguientes términos:

“*el derecho de acceso a la administración de justicia ha de entenderse, pues, como la **posibilidad que tiene cualquier persona de acudir ante el órgano judicial para que, a través de un procedimiento preestablecido, obtenga protección jurídica de los derechos que considera desconocidos por la actividad de un particular o del mismo Estado***” (Sentencia T-043/1993, Corte Constitucional) (negrilla fuera del texto).

Según el autor del proyecto:

<sup>29</sup> Corte Constitucional colombiana. Sentencia SU 288 de 2022. MP. Antonio José Lizarazo Ocampo. Expediente T-6.087.412 AC



“En términos institucionales, las zonas rurales están en una situación desigual con relación respecto a las urbanas. En concreto, respecto al acceso al sistema judicial, la tasa nacional es de once jueces por cien mil habitantes, mientras que en los municipios PDET (programas de desarrollo con enfoque territorial) es de seis.

Respecto a la oferta actual que tiene una relación más directa con conflictos sobre la tierra rural, a saber, los jueces y magistrados de restitución de tierras, las cifras no son mejores para los municipios PDET. El 78,2% de estos los municipios PDET y el 95,8% de los municipios PDET no cuentan con jueces itinerantes del circuito especializados en tierras. Lo anterior, pese a la particular afectación del conflicto sobre tales territorios.

En relación con otro tipo de oferta para la resolución de conflictos, el 81,2% de los municipios PDET no cuenta con Centros de Conciliación y el 72,4% no cuenta con Casas de Justicia o Centros de Convivencia Ciudadana.

Respecto a las necesidades jurídicas, si bien el porcentaje de personas que enfrentaron al menos un problema, desacuerdo, conflicto o disputa a nivel nacional (17,1%) es mayor que en las zonas rurales (11,7%), la tasa de denuncia en las zonas rurales (27,6%) es 3 puntos porcentuales menor que a nivel nacional (30,2%).

Por otro lado, en parte por la debilidad institucional, al analizar por ruta de acción tomada, apenas un tercio de las personas a nivel nacional que presentaron al menos un problema, desacuerdo, conflicto o disputa acudieron a una institución, autoridad o persona particular, y **el 42,1% reportó no haber hecho nada. Estos porcentajes son similares en las zonas rurales.** De los registros de acceso a las medidas institucionales, en relación con el estado de solución del problema, a nivel nacional apenas el 24% reportó que el problema se solucionó, el porcentaje en zonas rurales es similar (23%). (negrilla fuera del texto original)

En particular, **respecto a los conflictos sobre la tierra, en las zonas rurales es tres veces mayor que en las urbanas.** Así, mientras que a nivel nacional el 0,1% de las personas que han experimentado un problema, desacuerdo, conflicto o disputa corresponden a problemas de propiedad, uso y tenencia de la tierra, en los centros poblados y rural disperso esta cifra corresponde a 0,3%. Respecto a los mecanismos para resolver los conflictos sobre la tierra el 43,7% acudió a una institución, autoridad o persona particular, y el 31,2% reportó no haber hecho nada. Y de las que reportaron haber tenido problemas de este tipo, menos de un tercio (31,2%) reportó que se solucionó. (negrilla fuera del texto original)

Las personas a nivel nacional que experimentaron un problema de propiedad, uso y tenencia de la tierra y acudieron a una institución o entidad, reportaron que acudieron a diversas instituciones o entidades, **pues no hay una entidad o institución**

**típica a la que acudan las personas que presentan este problema.** Estas personas recurrieron a las siguientes instituciones o entidades: abogado; alcaldías o gobernaciones; catastros, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Curadurías Urbanas o lonjas; Defensoría del Pueblo; e inspección de Policía. Y, **cero personas acudieron a juzgados o jueces**”. (negrilla fuera del texto original)

Así, en mayo del 2013, la prensa nacional destaca que

(...)

“la última encuesta de Colombia opina, realizada para varios medios de comunicación, reveló que la desconfianza en la justicia en general es del 71 por ciento y, específicamente de las Cortes, es del 65 por ciento. La cifra alarma aún más si se tiene en cuenta que la rama quedó segunda, después de un 75 por ciento de desconfianza en el Congreso”. (Vanguardia Liberal 12 de mayo 2013).

La información presentada muestra un escenario en el que las personas carecen de conocimiento sobre vías institucionales para resolver los conflictos en la ruralidad y el vacío que existe en proveer servicios judiciales especializados para resolver conflictos sobre la tierra en zonas rurales.

“El acceso a la justicia es una pieza fundamental del Estado Social de Derecho por la relación intrínseca que tiene con la reducción de la pobreza y el crecimiento inclusivo. El acceso a la justicia abarca cada aspecto de la cotidianidad, incluyendo la salud, el empleo, la educación, la vivienda y el emprendimiento.” (Ministerio de Justicia, 2017).

Ahora bien, conforme a todo el desarrollo jurisprudencial y legal que ha tenido el Derecho a la Justicia, podemos decir que este tiene tres pilares que lo conforman: I) La posibilidad de acudir y plantear el problema ante la jurisdicción competente, II) que se puedan agotar los procedimientos requeridos para obtener una decisión y III) que esta se cumpla de manera efectiva. El vigor de una democracia y del Estado Social de derecho depende entonces, en buena medida, de que las personas gocen de mecanismos para acceder a la justicia cuando lo requieran. (Capelleti y Luis Emiro Maestre de la Espriella, Juan Carlos Miranda Passo)

Conforme a la revista Dejusticia, en su publicación ¿Por qué la Declaración de los Derechos del Campesinado es importante para Colombia?, realizada el 31 de agosto de la anualidad en curso, en la cual, manifiesta:

“(…) La población campesina enfrenta un déficit de reconocimiento que se hizo notorio a partir de la Constitución de 1991. Aunque la Carta Política protege de forma explícita a las poblaciones indígenas y afro, los derechos del campesinado solo quedaron plasmados en tres artículos (63, 64 y 65), que se quedan cortos pues sólo reconocen la dimensión económica de esta población. Esto se debió en gran medida a que los campesinos y campesinas no lograron tener voceros propios en la

*Asamblea Constituyente y tuvieron que impulsar sus derechos a través de terceros.*

*En años posteriores, las altas Cortes han desarrollado jurisprudencia que ha ido reconociendo, poco a poco, algunos de esos derechos que quedaron pendientes. Sin embargo, todavía no es suficiente, pues se limita tres derechos que, aunque indispensables, no son los únicos que deberían protegerse: el derecho a la tierra, a un plan de vida y a la participación reforzada (...)”<sup>30</sup>.*

En la actualidad, contamos con un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad, y de igual manera, contamos con la adjudicación a título gratuito que realiza la Agencia Nacional de Tierras.

Conforme a lo mencionado en la presente iniciativa, contamos con la Ley 1561 de 2012 “por la cual se establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, sanear la falsa tradición y se dictan otras disposiciones”, la cual en su artículo tercero establece:

*“(...) Artículo 3°. Poseedores de inmuebles rurales. Quien pretenda obtener título de propiedad sobre un inmueble rural mediante el proceso verbal especial establecido en la presente ley, deberá demostrar posesión material, pública, pacífica e ininterrumpida por el término de cinco (5) años para posesiones regulares y de diez (10) años para posesiones irregulares, sobre un predio de propiedad privada cuya extensión no exceda la de una (1) Unidad Agrícola Familiar (UAF), establecida por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) o por quien cumpla las respectivas funciones.*

*Para efectos de la presente ley, también se entenderá por posesión material sobre un inmueble rural, la explotación económica, la vivienda rural y la conservación ambiental, certificada por la autoridad competente (...)”*

En atención a la normatividad citada, la misma establece los requisitos para la aplicación del proceso verbal especial, los cuales consisten, grosso modo, en que los bienes sean imprescriptibles o de propiedad de entidades públicas, que el demandante no haya poseído materialmente un inmueble en forma pública, que sobre el inmueble no se adelante proceso de restitución de que trata la Ley 1440 de 2011 o que el inmueble no se encuentre en zonas declaradas de alto riesgo, también que sean áreas protegidas, de resguardo indígena o zonas de cantera que haya sufrido grave deterioro físico, que las construcciones no se encuentren total o parcialmente en terrenos afectados por obra pública, que el inmueble no se encuentre sometido a procedimientos

administrativos agrarios de titulación de baldíos y que no esté destinado a actividades ilícitas.

El Decreto ley 902 de 2017 por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras, establece en sus artículos 4°, 5° y 6° los sujetos de acceso a la tierra y su formalización a título gratuito, parcialmente gratuito y a título oneroso. Señalando, en su artículo 4°, lo siguiente:

*“(...) ARTÍCULO 4. SUJETOS DE ACCESO A TIERRA Y FORMALIZACIÓN A TÍTULO GRATUITO. Son sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito los campesinos, campesinas, trabajadores, trabajadoras y las asociaciones con vocación agraria o las organizaciones cooperativas del sector solidario con vocación agraria y sin tierra o con tierra insuficiente, así como personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento con el fin, entre otros, de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada, que cumplan concurrentemente los siguientes requisitos:*

- 1. No poseer un patrimonio neto que supere los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de participar en el programa de acceso a tierras.*
- 2. No ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto que se trate de predios destinados exclusivamente para vivienda rural o urbana, o que la propiedad que ostente no tenga condiciones físicas o jurídicas para la implementación de un proyecto productivo.*
- 3. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una UAF.*
- 4. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento o estar cumpliendo una pena privativa intramuros de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme, sin perjuicio de los tratamientos penales diferenciados que extingan la acción penal o la ejecución de la pena.*
- 5. No haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación.*

<sup>30</sup> Galezzo (2022, 31 de agosto) ¿Por qué la Declaración de los Derechos del Campesinado es importante para Colombia? Dejusticia <https://www.dejusticia.org/por-que-la-declaracion-de-los-derechos-del-campesinado-es-importante-para-colombia/>



*También serán sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito quienes además de lo anterior, sean propietarios, poseedores u ocupantes despojados de su predio, y no clasifiquen como sujetos de restitución de tierras de conformidad con el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011 (...)*”.

Evidenciando de esta manera, la forma en la cual la jurisdicción ordinaria ha tratado de dirimir los conflictos rurales, generando con esto, congestión en los despachos judiciales, lo cual:

*“(...) es un tema que ha aquejado a la rama judicial desde tiempo atrás, llegando al 62.4% en el año 2020 para la jurisdicción ordinaria que decide sobre la mayoría de los litigios de carácter agrario, y al 64% para la jurisdicción de lo contencioso administrativo que también interviene en estos procesos, además de resolver los temas ambientales. La creación de una nueva jurisdicción no solo permitiría bajar los índices de congestión en las otras jurisdicciones, permitiéndoles evacuar mayor cantidad de procesos que son de otras índoles, pero pertenecen a sus funciones; sino que también permitirá tener una única jurisdicción a la cual acudir sin importar la naturaleza del conflicto agrario (...)*”<sup>31</sup>.

#### **4.4.2. Asuntos que debe conocer y tramitar la jurisdicción agraria**

Así las cosas, se considera que jurisdicción agraria y rural debería estar integrada por el conjunto de normas que constituyen el régimen de protección a los recursos naturales y las relaciones agrarias en atención a la especial protección que tienen dichos bienes y su connotación de interés público y social, elementos que reforzó dentro del régimen agrario las disposiciones de los artículos 58, 64, 65 y 66 de la Constitución de 1991, relativos a la función social y ecológica de la propiedad, la garantía de acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios que carecen de ella, así como el mejoramiento de la calidad de vida y los ingresos de los campesinos, la especial protección constitucional de la que goza la producción de alimentos y la garantía constitucional de desarrollo sostenible, conservación, restauración, sustitución de los recursos naturales y la prevención y control de los factores de deterioro ambiental, asuntos inescindibles que subyacen a los conflictos que emergen en relación con las actividades, relaciones y bienes agrarios.

Esta jurisdicción deberá conocer, asuntos que tendrán que ser regulado por una ley estatutaria, de los conflictos originados en las relaciones de naturaleza agraria, especialmente los que derivan de la propiedad, posesión, uso, ocupación y tenencia de predios rurales y tiene relación con la producción agropecuaria.

La Jurisdicción agraria y rural tiene como mandato garantizar el acceso a la justicia de los pobladores rurales y actores de las relaciones de producción agropecuaria a efectos de atender de forma diferenciada los conflictos en el territorio, reconociendo la particularidad de las partes, los sujetos de especial protección constitucional y la imperante necesidad de resolver de forma ágil los conflictos agrarios, proteger la función social y ecológica de la propiedad rural, el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, la especial protección a la producción de alimentos y materias primas y la prioridad constitucional a la producción agropecuaria.

Por último, compartimos el concepto emitido por la Procuraduría General de la Nación, la cual manifestó que:

*“(...) la creación de esta jurisdicción especializada tiene la ventaja de ampliar la oferta de la justicia para la atención de asuntos complejos, que requieren un abordaje interdisciplinario, técnico y enfocado en la resolución de conflictos que no tienen la jurisdicción ordinaria y contencioso administrativo. La relación de los asuntos que se tramitarán por el proceso especial agrario, o la denominada acción agraria, convocan una amplia gama de conflictos a resolver; situaciones jurídicas disímiles y la interacción de múltiples y diversas partes dentro de los procesos (...)*”<sup>32</sup>, generando así un impacto positivo en la solución de conflictos rurales.

#### **4.5. CUMPLIMIENTO DEL ACUERDO DE PAZ**

En el punto 1 del Acuerdo Final de Paz *“Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”*, señaló la necesidad de la creación de mecanismos de resolución de conflictos de tenencia, uso y fortalecimiento de la producción alimentaria (1.1.8), en ese sentido, expuso la necesidad de crear mecanismos para garantizar la protección efectiva de los derechos de propiedad en el campo; la resolución de conflictos relacionados con los derechos de tenencia y uso de la tierra; y en general, promover la regularización de la propiedad rural.

Para lograr estos fines se resaltó la necesidad de poner en marcha una *“nueva jurisdicción agraria que tenga una adecuada cobertura y capacidad en el territorio, con énfasis en las zonas priorizadas, y con mecanismos que garanticen un acceso a la justicia que sea ágil y oportuno para la población rural en situación de pobreza, con asesoría legal y formación especial para las mujeres sobre sus derechos y el acceso a la justicia con medidas específicas para superar las barreras que dificultan el reconocimiento y protección de los derechos de las mujeres sobre la tierra”*:

*“Con el propósito de contribuir en la regularización y protección de los derechos de propiedad, promover*

<sup>31</sup> Observatorio de Tierras (2022, 28 de septiembre). Universidad del Rosario.

<sup>32</sup> Procuraduría General de la Nación (2022, 29 de septiembre).



*el uso adecuado de la tierra, mejorar su planificación y ordenamiento, prevenir y mitigar los conflictos de uso y tenencia, y en particular solucionar los conflictos que amenacen o limiten la producción de alimentos, el Gobierno nacional:*

1. *Crearé mecanismos ágiles y eficaces de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra, que tengan como propósito garantizar la protección efectiva de los derechos de propiedad en el campo; resolver los conflictos relacionados con los derechos de tenencia y uso de la tierra; y, en general, promover la regularización de la propiedad rural, incluyendo mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las comunidades en la resolución de conflictos. Además, pondrá en marcha con igual propósito, una nueva jurisdicción agraria que tenga una adecuada cobertura y capacidad en el territorio, con énfasis en las zonas priorizadas, y con mecanismos que garanticen un acceso a la justicia que sea ágil y oportuno para la población rural en situación de pobreza, con asesoría legal y formación especial para las mujeres sobre sus derechos y el acceso a la justicia y con medidas específicas para superar las barreras que dificultan el reconocimiento y protección de los derechos de las mujeres sobre la tierra. Se promoverá la participación de las mujeres y sus organizaciones en los diferentes espacios que se creen para la conciliación y resolución de conflictos sobre uso y tenencia de la tierra.*
2. *Crearé una instancia de alto nivel en el marco de las competencias del Gobierno nacional que se encargará de la formulación de lineamientos generales orientados a una planeación indicativa de uso de la tierra para coordinar, articular y armonizar las políticas sectoriales, atendiendo las características de su vocación, el bien común y las visiones territoriales de desarrollo rural construidos en el marco de las instancias de participación que contarán con representación equitativa de hombres y mujeres y de las autoridades territoriales. En el diseño de los lineamientos se tendrá en cuenta:*
  - a. *La sostenibilidad socio-ambiental y la conservación de los recursos hídricos y de la biodiversidad.*
  - b. *La compatibilidad entre vocación y uso del suelo rural.*
  - c. *La prioridad de la producción de alimentos para el desarrollo del país, que permita que coexista con otras actividades económicas y promocionando su progresión hacia la autosuficiencia.*
  - d. *Las particularidades sociales, culturales y económicas de los territorios.*

*Lo anterior, sin perjuicio de las competencias de las autoridades locales para planificar y orientar el desarrollo del territorio de su jurisdicción y regular el uso, transformación y ocupación del espacio en articulación con las autoridades nacionales, en el marco de la formulación y aprobación de los planes y esquemas de ordenamiento territorial.*

3. *Promoverá el uso efectivo de los espacios de participación y decisión en la planificación de los usos del suelo rural y el ordenamiento del territorio.*
4. *Crearé mecanismos de concertación y diálogo social entre el Gobierno nacional, regional y local, los campesinos y las campesinas y las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, y otras comunidades en donde conviven diferentes etnias y culturas, y las empresas del sector privado que adelanten su actividad económica en los territorios rurales, con el fin de generar espacios formales de interlocución entre actores con diversos intereses, que permitan impulsar una agenda de desarrollo común, orientada hacia la sostenibilidad socio-ambiental, el bienestar de los pobladores rurales y el crecimiento económico con equidad. (Acuerdo Final de Paz)”.*

En materia de política pública, es indispensable traer a colación el documento Conpes número 3932 de 2018 que estableció los “Lineamientos para la articulación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial”, contempló dentro de los indicadores correspondientes a las estrategias de: (1) acceso a la tierra; y (2) uso del suelo y gestión catastral (multipropósito), lo siguiente:

“Creación de la jurisdicción agraria y la implementación de otros mecanismos ágiles y eficaces de conciliación y resolución de conflictos de uso para garantizar la protección efectiva de los derechos de propiedad en el campo y en general la regularización de la propiedad rural.

Esta jurisdicción tendrá en cuenta servicios de asesoría y de formación para proteger los derechos de las mujeres sobre la tierra. Asimismo, se tiene contemplado que la operación del esquema de justicia agraria empiece por las zonas priorizadas por el Acuerdo Final. Adicionalmente, para responder a las necesidades de cobertura territorial y dar respuesta oportuna a la demanda de justicia, se tiene: (1) la itinerancia en la prestación del servicio de justicia, es decir, la posibilidad de desplazamiento de los despachos judiciales de las cabeceras municipales a los lugares en los cuales tiene lugar la conflictividad en materia agraria y rural, (2) jueces adjuntos, entendidos como despachos compuestos de varios jueces, sin relación de dependencia o jerarquía entre ellos, que atiendan las demandas de justicia en territorios focalizados”.

## Indicadores

Producto	Indicador	Responsable	Año Inicio	Año Fin
Tierras entregadas a través del Fondo de tierras	Hectáreas entregadas a través del Fondo de tierras *•	Agencia Nacional de Tierras	2017	2028
Subsidio integral para compra	Familias beneficiarias del subsidio integral	Agencia Nacional de Tierras	2017	2031
Crédito especial para la compra de tierra	Línea de crédito especial para la compra de tierra, ajustada	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y FINAGRO	2017	2017
Contratos u otras figuras para asignar derechos de uso	Documento de ajuste normativo de regulación de contratos y/u otras figuras para asignar derechos de uso, expedido	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Por definir	Por definir
Hectáreas formalizadas garantizando la gratuidad de la formalización de la pequeña propiedad rural y medidas específicas para las mujeres rurales	Hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas**	Agencia Nacional de Tierras	2017	2026
Jurisdicción Agraria	Jurisdicción Agraria en operación	Ministerio de Justicia y del Derecho	2018	2031
Mecanismos ágiles y eficaces de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia incluyendo mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las comunidades	Mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia incluyendo mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las comunidades, creados y en funcionamiento	Ministerio de Justicia y del Derecho	2017	2021

Tal como quedó plasmado en los Acuerdos Final de Paz y en el documento Conpes, se evidencia la necesidad de la creación de la Jurisdicción Agraria y Rural dentro de la administración de justicia, que trate los temas relacionados con la protección a la tenencia de la tierra, resuelva los conflictos sobre su uso y tenencia y promueva la regularización de los derechos de propiedad.

La necesidad de esta jurisdicción tiene asidero en la realidad jurisdiccional colombiana. Es un hecho notorio y de conocimiento público que la justicia ordinaria está llena de ritualismos y excesos procedimentales, que imponen cargas como la contratación de abogados, el pago de peritos (topógrafos, ingenieros agrícolas, entre otros) para recaudar pruebas y trámites en entidades administrativas, que demandan recursos económicos, y el prerrequisito de un conocimiento básico de las normas que regulan los derechos de propiedad rural. Para ello, el marco de la Jurisdicción Agraria y Rural, deberá garantizar un recurso activo y expedito para la protección de los derechos de propiedad, que se ponga en sintonía y tome en consideración la realidad del campo colombiano.

Con el fin de avanzar en la construcción de un país en paz, se hace necesario garantizar la tenencia de la tierra a los campesinos y resolver el problema de las tierras expoliadas, garantizar seguridad jurídica para los sujetos de las relaciones en el campo, evitando así, que las dinámicas de la violencia persistan y se agudicen.

El compromiso previsto en el Acuerdo para la Paz se suma a las iniciativas propuestas el siglo pasado para atender a la conflictividad particular que surge en las zonas rurales. En ese sentido, además de referirse a la creación de jueces especializados, enfatiza en el deber de que el acceso a la justicia sea efectivo y, además, en la necesidad de incorporar medidas con enfoque de género que den cuenta de que las mujeres en la ruralidad han enfrentado barreras particulares para el ejercicio de sus derechos, donde se incluyen el acceso a la justicia y a la propiedad.

En síntesis, la Jurisdicción agraria y rural, proporcionará los mecanismos de solución institucional a los conflictos que históricamente han

permanecido latentes en el campo colombiano, que se han tramitado por herramientas no efectivas y/o mecanismos violentos. Es así, como esta Jurisdicción desde una perspectiva comunitaria, respetuosa de las cosmovisiones y la identidad, deberá ser uno de los pilares fundamentales de transformación de los conflictos violentos que se dan en el mundo de la ruralidad.

#### 4.6. Algunos aspectos económicos generales

Es pertinente resaltar lo informado por parte del Ministerio de Agricultura en el marco del cumplimiento de la Sentencia T-488 de 2014, en la cual, determinó que el cálculo de tiempo y costos para obtener certeza sobre la naturaleza jurídica del 10% de los 37.949 casos reportados con sentencias proferidas en juicios de pertenencia en los que existe duda sobre su naturaleza jurídica, es de \$128.238 millones de pesos, lo que corresponde aproximadamente a la mitad del presupuesto de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) en el 2019, y un tiempo estimado de 5,7 años por predio<sup>33</sup>.

En concordancia con lo anterior, es evidente que se presenta una serie de situaciones que trae consigo un sinnúmero de dificultades, entre las cuales se puede encontrar la apropiación de baldíos, despojo de tierra, inseguridad jurídica en los procesos de titularidad de predios, lo que limita y dificulta considerablemente la inversión en el sector, generando como consecuencia mayor desigualdad y abandono del Estado en materia de inversión social y productiva, que agudizará los problemas sociales y ambientales en las zonas rurales.

La informalidad en los derechos de propiedad tiene efectos adversos en la consolidación de los mercados: constituyen una barrera al encadenamiento de otros elementos importantes en las actividades económicas: las transacciones mismas de la tierra, el acceso a recursos financieros, técnicos y tecnológicos, la productividad, y el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas y hogares que trabajan la tierra. En otros términos, la indefinición y/o ambigüedad de los derechos de propiedad es causa de las imperfecciones de los mercados y obstáculo para el crecimiento económico y el desarrollo<sup>34</sup>.

Los costos de transacción -especialmente en tiempo y dinero- están relacionados con los elevados niveles de informalidad en la tenencia de la tierra. La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) ha señalado en sus estudios que los costos de transacción equivalen al 5,64% del valor de la propiedad y que en las principales ciudades del país

<sup>33</sup> Corte Constitucional - Comunicado 26 – agosto 18 de 2022. Sentencia SU-288-22 – Expediente T-6.087.412 AC

<sup>34</sup> Unidad de Restitución de Tierras. Impacto de la política de restitución de tierras en el mercado inmobiliario y el valor de la tierra en tres zonas del país: Antioquía, Santander-Norte de Santander y Cauca-Valle del Cauca. 2021

los tiempos para lograr el registro de las transacciones se encuentran entre 11 y 33 días (UPRA 2014).

En atención a lo anteriormente expuesto se concluye que es importante fortalecer el componente jurídico-administrativo de los derechos de propiedad

del sector rural, generando condiciones seguras para el uso eficiente de la tierra, implementación de tecnologías, desarrollar proyectos de inversión y así, mejorar la calidad de vida especialmente de los campesinos.

**5. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

TEXTO RADICADO	MODIFICACIONES PROPUESTAS	EXPLICACIÓN DE LA MODIFICACIÓN
<p><b>Artículo 2º.</b> Adiciónese al Título VIII de la Constitución (De la Rama Judicial) el Capítulo IV-A, “De la Jurisdicción agraria y rural”, en los siguientes términos:</p> <p><b>CAPÍTULO IV-A. De la Jurisdicción agraria y rural.</b></p> <p>“<b>Artículo 245 A.</b> La Corte Agraria Rural es el máximo tribunal de la Jurisdicción agraria y rural, cuya estructura y funcionamiento será definido en la ley. Se compondrá de un número impar de magistrados, quienes para ser elegidos requerirán los requisitos y calidades para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, y haber ejercido la profesión en actividades relacionadas con el régimen agrario y rural. En lo demás, se regirán por los términos, condiciones y requisitos previstos en los artículos 231, 232 y 233 de la Constitución.</p> <p>Los Magistrados de la Corte Agraria y Rural están sujetos al mismo régimen y estatuto personal, disciplinario, fiscal y penal que regula a los magistrados de una alta corporación.</p> <p><b>Parágrafo transitorio.</b> Por una sola vez los magistrados, de la Corte Agraria y Rural, serán elegidos por la Corte Constitucional, en los términos y condiciones anteriormente indicados.</p> <p><b>Artículo 245 B.</b> Son funciones de la Corte Agraria y Rural: 1. Desempeñar las funciones de Tribunal Supremo y órgano de cierre de la Jurisdicción Agraria y Rural, conforme a las reglas que señale la ley. 2. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales que se profieran por las autoridades judiciales de la Jurisdicción agraria y rural. 3. Dirimir los conflictos de competencias en la Jurisdicción agraria y rural, que no correspondan a otra autoridad judicial. 4. Preparar y presentar proyectos de ley y de actos reformativos de la Constitución, en relación con los asuntos de su competencia. 5. Ejercer las demás funciones que determine la ley. 6º. Darse su propio reglamento.</p>	<p><b>Artículo 2º.</b> Adiciónese al Título VIII de la Constitución (De la Rama Judicial) el Capítulo IV-A, “De la jurisdicción agraria y rural”, en los siguientes términos:</p> <p><b>CAPÍTULO IV-A. De la Jurisdicción agraria y rural.</b></p> <p>“<b>Artículo 245 A.</b> La Corte Agraria y Rural es el máximo tribunal de la Jurisdicción agraria y rural, cuya estructura y funcionamiento será definido en la ley. Se compondrá de un número impar de magistrados, quienes para ser elegidos requerirán los requisitos y calidades para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, y haber ejercido la profesión en actividades relacionadas con el régimen agrario y rural <u>y poseer conocimientos en enfoque de género, territorios étnicos y resolución de conflictos y paz.</u> En lo demás, se regirán por los términos, condiciones y requisitos previstos en los artículos 231, 232 y 233 de la Constitución.</p> <p>Los magistrados, de la Corte Agraria y Rural, están sujetos al mismo régimen y estatuto personal, disciplinario, fiscal y penal que regula a los magistrados de una alta corporación.</p> <p><b>Parágrafo transitorio.</b> Por una sola vez, los magistrados, de la Corte Agraria y Rural, serán elegidos por la Corte Constitucional, en los términos y condiciones anteriormente indicados.</p> <p><b>Artículo 245 B.</b> Son funciones de la Corte Agraria y Rural: 1. Desempeñar las funciones de Tribunal Supremo y órgano de cierre de la Jurisdicción Agraria y Rural, conforme a las reglas que señale la ley. 2. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales que se profieran por las autoridades judiciales de la Jurisdicción agraria y rural. 3. Dirimir los conflictos de competencias en la Jurisdicción agraria y rural, que no correspondan a otra autoridad judicial. 4. Preparar y presentar proyectos de ley y de actos reformativos de la Constitución, en relación con los asuntos de su competencia. 5. Ejercer las demás funciones que determine la ley. 6º. Darse su propio reglamento.</p> <p><b><u>Parágrafo 1º. Las anteriores funciones se ejercerán con la garantía del enfoque de género y del derecho a las mujeres al acceso efectivo a la justicia, así como con la garantía del enfoque territorial.</u></b></p>	<p>Por medio de la inclusión de estas determinaciones se busca lograr un enfoque de género en la nueva jurisdicción que permita enfrentar los problemas estructurales de las mujeres en el campo y con enfoque de paz, en correspondencia con la Sentencia SU 288 de 2022 y el Acuerdo Final para la Paz.</p>



TEXTO RADICADO	MODIFICACIONES PROPUESTAS	EXPLICACIÓN DE LA MODIFICACIÓN
<b>No contemplado</b>	<b>Artículo 3° (Nuevo).</b> <u>El artículo 156 de la Constitución Política quedará así:</u> <b>“Artículo 156. La Corte Constitucional, el Consejo de Gobierno Judicial, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Agraria y Rural, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones.”</b>	Se debe realizar la modificación del artículo 156 de la Constitución pues es el que contempla la habilitación para la presentación de proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones para los organismos relacionados, por ende, se debe incluir la Corte Agraria y Rural.
<b>No contemplado</b>	<b>Artículo 4° (Nuevo).</b> <u>El artículo 174 de la Constitución quedará así:</u> <b>“Art 174. Corresponde al Senado conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Agraria y Rural y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.”</b>	Se debe modificar este artículo sobre el fuero y juez natural de los magistrados de la Corte Agraria y Rural, para que haya un balance de pesos y contrapesos y una armonía constitucional.
<b>Artículo 3°.</b> El artículo 238 de la Constitución Política quedará así: Artículo 238. La jurisdicción de lo contencioso administrativo y la jurisdicción agraria y rural podrán suspender provisionalmente, en los asuntos que sean de su competencia, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.	<b>Artículo 5°.</b> El artículo 238 de la Constitución Política quedará así: Artículo 238. La jurisdicción de lo contencioso administrativo y la jurisdicción agraria y rural podrán suspender provisionalmente, en los asuntos que sean de su competencia, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.	Solo variación numérica por agregarse un nuevo artículo.
<b>Artículo 4°.</b> La Jurisdicción agraria y rural entrará a funcionar en un término no superior a dos (2) años siguientes a la promulgación de este acto legislativo. Su implementación será progresiva y, mientras entra en funcionamiento en todo el territorio nacional, se podrá adoptar un régimen de transición en los términos y condiciones que defina la ley.	<b>Artículo 6°.</b> La Jurisdicción agraria y rural entrará a funcionar en un término no superior a dos (2) años siguientes a la promulgación de este acto legislativo. Su implementación será progresiva y, mientras entra en funcionamiento en todo el territorio nacional, se podrá adoptar un régimen de transición en los términos y condiciones que defina la ley <b>Parágrafo transitorio. Mientras entra en funcionamiento la Jurisdicción agraria y rural, el Consejo Superior de la Judicatura, designará autoridades judiciales para resolver conflictos rurales y agrarios ya existentes en todo el territorio nacional.</b>	Variación numérica por agregarse un nuevo artículo y se agrega un parágrafo transitorio que se establece de acuerdo con la orden realizada en la SU 288 de 2022 que establece en el resuelve vigésimo, la necesidad de iniciar el trámite de algunos conflictos ya existentes mientras entra en funcionamiento la jurisdicción agraria.
<b>Artículo 5°.</b> El Congreso de la República tramitará y expedirá en la siguiente legislatura la ley por medio de la cual se establezca la conformación y funcionamiento de la jurisdicción, el procedimiento especial agrario y rural.	<b>Artículo 7°.</b> El Congreso de la República tramitará y expedirá en la siguiente legislatura la ley por medio de la cual se establezca la conformación y funcionamiento de la jurisdicción, el procedimiento especial agrario y rural.	Solo variación numérica por agregarse un nuevo artículo.
<b>Artículo 6°.</b> El presente acto legislativo entrará en vigencia desde la fecha de su promulgación.	<b>Artículo 8°.</b> El presente acto legislativo entrará en vigencia desde la fecha de su promulgación.	Solo variación numérica por agregarse un nuevo artículo.

## 6. CONFLICTO DE INTERÉS

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual el autor del proyecto y los ponentes presentan en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describe las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el congresista pueda encontrar.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así: (...)”

- a) *Beneficio particular: Aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: Aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: Aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a. *Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.*
- b. *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*
- c. *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de*

*interés cuando mantiene la normatividad vigente.*

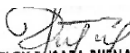
- d. *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*
- e. *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.*
- f. *Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...).”*

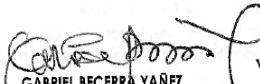
De lo anterior y de manera meramente orientativa se considera que, para la discusión y aprobación de este proyecto de ley, no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los honorables congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a) del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada congresista evaluarlos, pudiendo manifestar cuando considere que está inmerso en impedimento.

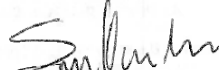
## 7. PROPOSICIÓN

En relación con los puntos anteriormente expuestos y dada la importancia que esta iniciativa legislativa reviste, presentamos ponencia positiva y solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes debatir y aprobar en primer debate el Proyecto de Acto Legislativo número 173 de 2022 Cámara “*por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia y se establece la Jurisdicción Agraria y Rural*”.

  
**DELCEY E. ISAZA BUENAVENTURA**  
 Representante a la Cámara por el Tolima  
 Partido Conservador  
 Ponente Coordinadora

  
**GABRIEL BECERRA YAÑEZ**  
 Representante a la Cámara por Bogotá  
 Coalición Pacto Histórico  
 Ponente Coordinador


**ÁLVARO LEONEL RUEDA CABALLERO**  
 Representante a la Cámara por Santander  
 Partido Liberal Colombiano  
 Ponente

  
**SANTIAGO OSORIO MARÍN**  
 Representante a la Cámara por Caldas  
 Partido Verde  
 Ponente

  
**ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA**  
 Representante a la Cámara por Chocó  
 Partido de la U  
 Ponente

**MARELEN CASTILLO TORRES**  
 Representante a la Cámara por Estatuto de  
 Oposición  
 Liga de Gobernantes Anticorrupción  
 Ponente

**ADRIANA CAROLINA ARBELAEZ GIRALDO**  
 Representante a la Cámara por Bogotá  
 Partido Cambio Radical  
 Ponente

  
**ORLANDO CASTILLO ADVINCULA**  
 Representante a la Cámara CITREP  
 Consejo Comunitario Río Naya  
 Ponente

**HERNÁN DARIO CADAVID MARQUEZ**  
 Representante a la Cámara por Antioquia  
 Partido Centro Democrático  
 Ponente

**LUIS ALBERTO ALBAN URBANO**  
 Representante a la Cámara por el Valle del  
 Cauca  
 Partido Comunes  
 Ponente

## 8. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 173 DE 2022 CÁMARA

*por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia y se establece la jurisdicción agraria y rural.*

### El Congreso de Colombia DECRETA:

**Artículo 1º.** El inciso primero del artículo 116 de la Constitución quedará así:

**Artículo 116.** La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Agraria y Rural, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la fiscalía general de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.

**Artículo 2º.** Adiciónese al Título VIII de la Constitución (De la Rama Judicial) el Capítulo IV-A, “De la Jurisdicción agraria y rural”, en los siguientes términos:

### CAPÍTULO IV-A. DE LA JURISDICCIÓN AGRARIA Y RURAL

**Artículo 245 A.** La Corte Agraria y Rural es el máximo tribunal de la jurisdicción agraria y rural, cuya estructura y funcionamiento será definido en la ley. Se compondrá de un número impar de magistrados, quienes para ser elegidos requerirán los requisitos y calidades para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, y haber ejercido la profesión en actividades relacionadas con el régimen agrario y rural **y con conocimiento en asuntos relacionados en género y resolución de conflictos y paz.** En lo demás, se regirán por los términos, condiciones y requisitos previstos en los artículos 231, 232 y 233 de la Constitución.

Los Magistrados de la Corte Agraria y Rural están sujetos al mismo régimen y estatuto personal, disciplinario, fiscal y penal que regula a los magistrados de una alta corporación.

**Parágrafo transitorio.** Por una sola vez, los Magistrados de la Corte Agraria y Rural serán elegidos por la Corte Constitucional, en los términos y condiciones anteriormente indicados.

**Artículo 245 B.** Son funciones de la Corte Agraria y Rural: 1. Desempeñar las funciones de Tribunal Supremo y órgano de cierre de la jurisdicción agraria y rural, conforme a las reglas que señale la ley. 2. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales que se profieran por las autoridades judiciales de la jurisdicción agraria y rural. 3. Dirimir los conflictos de competencias en la Jurisdicción agraria y rural, que no correspondan a otra autoridad judicial. 4. Preparar y presentar proyectos de ley y de actos reformativos de la Constitución, en relación con los asuntos de su competencia. 5. Ejercer las demás funciones que determine la ley. 6. Darse su propio reglamento.

**Parágrafo 1º.** Las anteriores funciones se ejercerán con la garantía del enfoque de género y del derecho a las mujeres al acceso efectivo a la justicia.

**Artículo 3º (Nuevo).** El artículo 156 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 156. La Corte Constitucional, el Consejo de Gobierno Judicial, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Agraria y Rural, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones.

**Artículo 4º (Nuevo).** El artículo 174 de la Constitución quedará así:

Art. 174. Corresponde al Senado conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Agraria y Rural y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.

**Artículo 5º.** El artículo 238 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 238. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y la Jurisdicción Agraria y Rural podrán suspender provisionalmente, en los asuntos que sean de su competencia, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.



**Artículo 6°.** La Jurisdicción Agraria y Rural entrará a funcionar en un término no superior a dos (2) años siguientes a la promulgación de este acto legislativo. Su implementación será progresiva y, mientras entra en funcionamiento en todo el territorio nacional, se podrá adoptar un régimen de transición en los términos y condiciones que defina la ley.


**Parágrafo transitorio. Mientras entra en funcionamiento la Jurisdicción agraria y rural, el Consejo Superior de la Judicatura, designará autoridades judiciales para resolver conflictos rurales y agrarios ya existentes en todo el territorio nacional.**

**Artículo 7°.** El Congreso de la República tramitará y expedirá, en la siguiente legislatura, la ley por medio de la cual se establezca la conformación y funcionamiento de la Jurisdicción, el procedimiento especial agrario y rural.

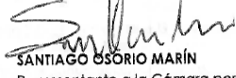
**Artículo 8°.** El presente acto legislativo entrará en vigencia a partir de la fecha de su promulgación.

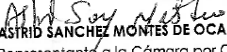
De los honorables congresistas,

  
**DELCEY E. ISAZA BUENAVENTURA**  
 Representante a la Cámara por el Tolima  
 Partido Conservador  
 Ponente Coordinadora

  
**GABRIEL BECERRA YAÑEZ**  
 Representante a la Cámara por Bogotá  
 Coalición Pacto Histórico  
 Ponente Coordinador

**ÁLVARO LEONEL RUEDA CABALLERO**  
 Representante a la Cámara por Santander  
 Partido Liberal Colombiano  
 Ponente

  
**SANTIAGO OSORIO MARÍN**  
 Representante a la Cámara por Caldas  
 Partido Verde  
 Ponente

  
**ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA**  
 Representante a la Cámara por Chocó  
 Partido de la U  
 Ponente

**MARELEN CASTILLO TORRES**  
 Representante a la Cámara por Estatuto de  
 Oposición  
 Liga de Gobernantes Anticorrupción  
 Ponente

**ADRIANA CAROLINA ARBELAEZ GIRALDO**  
 Representante a la Cámara por Bogotá  
 Partido Cambio Radical  
 Ponente

  
**ORLANDO CASTILLO ADVINCULA**  
 Representante a la Cámara CITREP  
 Consejo Comunitario Rio Naya  
 Ponente

**HERNAN DARIO CADAVID MARQUEZ**  
 Representante a la Cámara por Antioquia  
 Partido Centro Democrático  
 Ponente

**LUIS ALBERTO ALBAN URBANO**  
 Representante a la Cámara por el Valle del  
 Cauca  
 Partido Comunes  
 Ponente

## TEXTOS DEFINITIVOS

### TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 050 DE 2021 CÁMARA

*por medio de la cual se permite el divorcio y la cesación de efectos civiles del matrimonio civil y religioso por la sola voluntad de cualquiera de los cónyuges y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** *Objeto.* La presente ley tiene por objeto incorporar a la legislación civil una causal que permita el divorcio y la cesación de efectos civiles del matrimonio religioso y civil, por la sola manifestación de la voluntad de cualquiera de los cónyuges.

**Artículo 2°.** Adiciónese un numeral nuevo al artículo 154 del Código Civil, como numeral 10, el cual quedará así:

**“Artículo 154. Causales de divorcio.** *Son causales de divorcio:*

(...)

10. *La sola voluntad de cualquiera de los cónyuges”.*

**Artículo 3°.** Modifíquese el artículo 156 del Código Civil, el cual quedará así:

**“Artículo 156. Legitimación y oportunidad para presentar la demanda.** *A excepción de lo previsto en el presente artículo para la causal 10ª, el divorcio sólo podrá ser demandado por el cónyuge que no haya dado lugar a los hechos que lo motivan y dentro del término de un año, contado desde cuando tuvo conocimiento de ellos respecto de las causales 1ª. y 7ª. o desde cuando se sucedieron, respecto a las causales 2ª., 3ª., 4ª. y 5ª.*

*Respecto a la causal 10ª cualquiera de los cónyuges podrá presentar la demanda de divorcio en cualquier momento, la cual deberá ser acompañada de una propuesta de divorcio que contenga las medidas que hayan de regular los efectos derivados del mismo. El demandado sólo podrá oponerse al contenido de la propuesta de divorcio, proponiendo una distinta.*

**Parágrafo.** *La propuesta de divorcio deberá contener por lo menos: disposiciones sobre el cumplimiento de las obligaciones alimentarias entre ellos, si es el caso, y sobre la liquidación de la sociedad conyugal; si hubiere hijos, la propuesta también comprenderá la forma como contribuirán los padres a su crianza, educación y establecimiento, precisando la cuantía de la obligación alimentaria, conforme al artículo 24 del Código de la Infancia y la Adolescencia, indicando lugar y forma de su cumplimiento y demás aspectos que se estimen necesarios; custodia y cuidado personal de los menores y régimen de visitas y su periodicidad; primando siempre el interés superior de los niños, niñas y adolescentes”.*

**Artículo 4°.** Modifíquese el artículo 160 del Código Civil, el cual quedará así:

**“Artículo 160. Efectos del divorcio.** *Ejecutoriada la sentencia que decreta el divorcio, queda disuelto el vínculo en el matrimonio civil y cesan los efectos civiles del matrimonio religioso, así mismo, se disuelve la sociedad conyugal, pero subsisten los deberes y derechos de las partes respecto de los hijos comunes y, según el caso, los derechos y deberes alimentarios de los cónyuges entre sí.*

*Cuando el divorcio o cesación de efectos civiles del matrimonio religioso fuere solicitado bajo la causal 10ª el demandado solo podrá oponerse al contenido de la propuesta de divorcio, proponiendo una distinta, o bien demandar en reconvencción*

cuando la parte actora haya incurrido en alguna de las causales 1, 2, 3, 4, 5 y 7 contempladas en el artículo 158 del Código Civil.

En todo caso, el juez evaluará el contenido de ambas propuestas para verificar que se garanticen los derechos de las partes involucradas, de los hijos e hijas, procurando la obtención de un acuerdo. Y en este último, se acogerá a las medidas procesales y probatorias propias de la causal alegada en la reconvencción.

A falta de acuerdo entre los conyugues el juez determinará las medidas que hayan de regular los efectos derivados de la sentencia de divorcio, de acuerdo con el inciso primero de este artículo”.

**Artículo 5°. Alimentos para Divorcio Incausado.** Adiciónese un numeral nuevo al artículo 411 del Código Civil, como numeral 11, el cual quedará así:

“**Artículo 411.** Se deben alimentos:

(...) 11). Al cónyuge al que por ocasión de divorcio tramitado bajo la causal 10ª, carezca de medios para la subsistencia”.

**Artículo 6°. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

  
**JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLEZ**  
 Ponente

  
**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**  
 Secretario General

## CARTAS DE COMENTARIOS

### **CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 153 DE 2021 CÁMARA**

por medio de la cual se sientan las bases y lineamientos de una política pública para estimular, fomentar y dignificar el trabajo y la obra artística musical, y se dictan otras disposiciones.

3. Despacho del Viceministro Técnico

Honorable Congresista

DAVID RICARDO RACERO MAYORCA

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7ª # 8-68

Radicado entrada

Número expediente 38486/2022/OFI

**Asunto: Comentarios al Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley número 153 de 2021 Cámara, por medio de la cual se sientan las bases y lineamientos de una política pública para estimular, fomentar y dignificar el**

trabajo y la obra artística musical, y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente,

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones frente al informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de carácter parlamentario, tiene por objeto “establecer las bases y los lineamientos para la formulación, implementación y evaluación de una política pública nacional, departamental, distrital y municipal para estimular, fomentar y dignificar el trabajo y la obra artística musical incluida la fijación de planes, programas y proyectos, en aras de promover la difusión y posicionamiento de la música en todas sus manifestaciones”<sup>1</sup>.

Para la consecución de la finalidad de la iniciativa, se busca establecer, entre otras medidas, las siguientes: (i) la realización de una caracterización, demográfica y socioeconómica de las personas dedicadas a la música; (ii) la creación

<sup>1</sup> Artículo 1° del Proyecto de ley.

de los Consejos nacionales y territoriales de música como ente consultor; (iii) la creación del Registro Nacional del Músico (Renalmus); (iv) otorgamiento de estímulos a favor de los músicos que se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Músicos, así como la construcción, adecuación y mantenimiento de espacios públicos para la realización de eventos musicales; (iv) diseñar una política pública para salvaguardar y promover los derechos de los músicos; (v) la implementación de un sistema general de pensiones para músicos; (vi) modificación a la destinación de la estampilla pro-cultura; (vii) establecer la celebración del día del músico; (viii) cambiar los porcentajes de destinación de recursos previstos de inversión social en cultura y deporte, entre otras propuestas.

### 1. Consideraciones presupuestales del orden nacional

El articulado de la iniciativa propuesta, que incluye entre otros, la creación del Consejo Nacional de Música y la realización de un censo para la caracterización demográfica y socioeconómica de las personas dedicadas a la música, supone erogaciones adicionales para la nación que no se encuentran contempladas dentro de los instrumentos existentes de presupuesto y disciplina fiscal.

Es así como, a juicio de esta Cartera, el proyecto de ley deberá incluir expresamente que su implementación estará sometida a la situación fiscal del país, en aplicación de los lineamientos de disponibilidad presupuestal establecidos en las leyes orgánicas de presupuesto, en consonancia con las previsiones respectivas en el Plan Nacional de Desarrollo, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y Marco de Gasto de los respectivos sectores. Asimismo, aquellas competencias otorgadas o acciones que deban ejecutarse al momento de implementarse la ley deberán llevarse a cabo a través de los representantes o el personal ya vinculado a las entidades correspondientes. Al respecto, la Ley 2155 de 2021<sup>2</sup> consagra en su artículo 19 que *“en desarrollo del mandato del artículo 209 de la Constitución Política y con el compromiso de reducir el gasto público, en el marco de una política de austeridad, eficiencia y efectividad en el uso de los recursos públicos, durante los siguientes diez (10) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional anualmente reglamentará mediante decreto un plan de austeridad del gasto para cada vigencia fiscal aplicable a los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación”*.

Con fundamento en dicho artículo se expidió el Decreto 397 de 2022<sup>3</sup>, el cual señala en su artículo

<sup>2</sup> Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones.

<sup>3</sup> Por el cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto 2022 para los órganos que hacen parte del Presupuesto

2° que solo estarán permitidas las modificaciones de plantas de personal de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación y que pertenecen a la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional, únicamente cuando dicha reforma sea a costo cero o genere ahorros en los gastos de la entidad, salvo cuando sean consideradas como prioritarias para el cumplimiento de las metas de Gobierno.

En línea con la mencionada austeridad, el artículo 14 de la Ley 2159 de 2021<sup>4</sup> (ley del Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2022) consagra que cualquier modificación a las plantas de personal requerirá la aprobación del Departamento Administrativo de la Función Pública, previo concepto o viabilidad presupuestal de esta Cartera.

Adicionalmente, debe destacarse que el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2023<sup>5</sup>, que actualmente está cursando en el Congreso de la República, cuenta con una propuesta de plan de austeridad del gasto como parte de una estrategia para consolidar el financiamiento social y estabilidad fiscal, encaminado a mejorar la estructura del gasto<sup>6</sup>, priorizando un uso más acertado de los recursos disponibles.

Ahora bien, particularmente, frente a la creación del Consejo Nacional de Música, esta propuesta podría implicar la modificación de la estructura de la administración del orden nacional. Al respecto, cabe advertir que toda modificación de la administración pública del orden nacional que se incluya en un proyecto de ley debe contar con el aval del Gobierno nacional, de acuerdo con lo establecido en los artículos 154 y 150-7 de la Carta Política y la interpretación de estos artículos por la Corte Constitucional<sup>7</sup>, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad<sup>8</sup>.

Sobre este aspecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-031 de 2017<sup>9</sup> sostuvo:

*“...6.5.4. Con todo, el ejercicio de la potestad de configuración normativa se encuentra sujeto a la cláusula constitucional dispuesta en el inciso 1° del artículo 154 del Texto Superior, en*

General de la Nación.

<sup>4</sup> Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2022.

<sup>5</sup> Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2023.

<sup>6</sup> Exposición de motivos del Proyecto de ley número 88 de 2022 Cámara, 88 de 2022 Senado “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2023.

<sup>7</sup> Ver, entre otras, la Sentencia C- 251 de 2011.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-121 de 2003, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>9</sup> Corte Constitucional. M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.



*el que se establece que es necesario contar con participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la administración nacional, en razón a que la iniciativa para su adopción pertenece de forma exclusiva o privativa al Gobierno nacional. Según se explicó en la Sentencia C-121 de 2003 la exigencia de la iniciativa del Gobierno nacional para dar curso a un proceso legislativo dirigido a crear una entidad pública del orden nacional, al amparo de los principios de división del poder público y de colaboración armónica, pretende que sea la autoridad encargada del manejo de la administración pública, así como del diseño y ejecución de las políticas públicas, quien autónoma y voluntariamente determine el tipo de organización y el tamaño de la estructura que requiere, para la realización de las funciones que le atribuye el ordenamiento jurídico...*” (Subrayado y resaltado por fuera del texto original).

En lo que respecta a la creación del registro (Renalmus), este Ministerio estima el costo que tendría la creación de este registro, tomando como referencia los gastos que se han contemplado para el Sistema de Información del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, cuya creación han implicado alrededor de **\$14.470 millones**<sup>10</sup>, sin contar con las erogaciones para el mantenimiento de este. A este respecto, y nuevamente, a modo de ejemplo, para la vigencia 2022, se han destinado alrededor de **\$5.710 millones** al funcionamiento del sistema de información que ya existe en el Instituto Nacional de Salud mediante el proyecto de fortalecimiento institucional en tecnologías de información y comunicaciones.

## **2. Consideraciones presupuestales del orden territorial**

Por otro lado, desde el ámbito de las entidades territoriales, se observa que varias disposiciones de la iniciativa, tales como los artículos 3°, 7°, 8°, 12, 13, 15, 18, 19, 20, 21, 31, 32, 33 y 39 imponen mandatos imperativos a cargo de los gobiernos subnacionales, los cuales necesariamente acarrearían gastos tanto de inversión como de funcionamiento para su cumplimiento, sin que en el texto del proyecto legislativo se identifique de manera expresa una fuente de recursos específica para sufragar los mencionados gastos, lo que conllevaría a que las entidades territoriales tengan que acudir a recursos propios para cumplir lo propuesto dentro de la iniciativa, en contravía de lo dispuesto en el artículo 356 de la Constitución Política que señala “*No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas*”.

De igual manera, estos deberes impositivos a cargo de las entidades territoriales contemplados en el proyecto de ley podrían implicar una vulneración al principio de autonomía territorial de que trata el artículo 287 de la Constitución Política, que abarca aspectos como: (i) gobernarse por autoridades propias; (ii) ejercer las competencias que le correspondan; (iii) administrar sus recursos y; (iv) participar en las rentas nacionales. En ese sentido, se sugiere que en las disposiciones en donde se contemplan obligaciones a cargo de las entidades territoriales se realice en términos potestativos, con el fin de preservar el cumplimiento del mencionado principio constitucional.

Adicionalmente, el **artículo 7°** no menciona expresamente quien sería la entidad encargada de velar por el cumplimiento de la obligación impuesta en materia de espectáculos públicos, dado que sería el sujeto activo a cargo del impuesto de espectáculos públicos, por lo que se hace necesario su mención expresa con el fin de que se lleve a cabo el recaudo de recursos que pretendería la propuesta.

En relación con el **artículo 31** del proyecto de ley, es de anotar que es autonomía de las entidades territoriales priorizar en sus planes de desarrollo el sector que consideren debe tener mayor inversión en su jurisdicción y, la facultad de otorgar en comodato bienes inmuebles a organizaciones musicales también es una potestad de la que pueden disponer los gobiernos subnacionales.

El **artículo 33** del proyecto de ley no especifica cuál sería la autoridad obligada a efectuar las adecuaciones necesarias a los escenarios y espacios artísticos “para asegurar el acceso y la libre circulación de personas en situación de discapacidad” y, en el evento que sean las entidades territoriales le recordamos especificar la fuente de recursos para cumplir con este cometido.

Finalmente, el **artículo 39** del proyecto de ley del asunto, que modifica los porcentajes de recurso de inversión social en cultura y deporte, destina todo el recurso a inversión cultural, por lo que ya no hay excedentes que constituyan ingresos de libre destinación para las entidades territoriales, recursos con los que actualmente cuentan para atender situaciones derivadas de la gestión pública y que se encuentran priorizadas en sus planes de desarrollo y en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En virtud de las consideraciones antes previstas es posible evidenciar que lo propuesto dentro del proyecto de ley podría implicar una afectación significativa para las entidades territoriales, dado que lo propuesto en la iniciativa supondría: i) el incumplimiento por ausencia de recursos o, ii) exceso de gastos de funcionamiento de las entidades territoriales que, conduciría al desconocimiento de los límites que para dichos gastos establece la

<sup>10</sup> Proyecto del PGN denominado: “DESARROLLO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL OBSERVATORIO NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL NACIONAL” en la Agencia Nacional de Seguridad Vial – vigencia 2022.

Ley 617 de 2000<sup>11</sup>, además del eventual impacto financiero en las administraciones territoriales que se encuentren desarrollando acuerdos de restructuración de pasivos en el marco de la Ley 550 de 1999<sup>12</sup>.

### 3. Modificaciones a la estampilla “pro-cultura”

De otra parte, el artículo 36 de la iniciativa legislativa pretende modificar el artículo 47 de la Ley 863 de 2003<sup>13</sup> con el fin de que la estampilla “pro cultura” no sea objeto de la retención equivalente al veinte por ciento (20%) de los ingresos que perciban las entidades territoriales por concepto de estampillas autorizadas por la ley, cuyo destino actual son los fondos de pensiones de la entidad destinataria de dichos recaudos.

Respecto a esta modificación, se hace necesario mencionar que los recursos de la estampilla “pro cultura” hoy están siendo utilizados para que los gestores accedan al esquema de protección a la vejez dentro del programa de los Beneficios Económicos Periódicos, referentes a la: (i) Financiación de una anualidad vitalicia del Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) y; (ii) la financiación de aportes al Servicio Social Complementario de BEPS.

Bajo ese esquema, actualmente con esos recursos se han expedido, aproximadamente, unas 14.000 anualidades vitalicias en favor de creadores y gestores culturales que estando en edad de pensión no pudieron acceder a una prestación del Sistema General de Pensiones. Así las cosas, la modificación sugerida resultaría inconveniente, además que podría ser contrario a la constitución por las razones que a continuación se exponen.

En primer lugar, la modificación de excepción podría ser contraria al principio constitucional de igualdad, en la medida que las retenciones que se hacen con sustento en el artículo 47 de la ley en comento están orientados a atender un problema social de cobertura del pasivo pensional con un porcentaje destinado de todas las estampillas recaudadas, tal como lo ha precisado la Corte Constitucional, en la Sentencia C-910 de 2004<sup>14</sup>, a saber:

<sup>11</sup> Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

<sup>12</sup> Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la restructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.

<sup>13</sup> Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas.

<sup>14</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-910 del 21 de septiembre 2004, cuyo magistrado ponente fue el doctor Rodrigo Escobar Gil.

*“Considera la Corte que el artículo demandado no desconoce la autonomía de las entidades territoriales en el manejo de sus recursos, por cuanto la previsión allí contenida se orienta a atender un problema que no solamente tiene un enorme impacto sobre las finanzas públicas sino que plantea un problema social de graves proporciones, que afecta no solo a quienes están llamados a ser beneficiarios directos de la destinación especial prevista en la ley, sino a todos los habitantes del territorio nacional, en la medida en que la cobertura del pasivo pensional compromete al Estado en su integridad, situación que constituye una clara amenaza para el presupuesto nacional, compromete la estabilidad económica, y responde a una cuestión social que trasciende el ámbito meramente regional o local”.*

En segundo lugar, la propuesta de ley podría vulnerar lo establecido en el artículo 48 de la Constitución Política, modificado por el Acto legislativo 01 de 2005, que dispone que los recursos de la seguridad social no se podrán destinar a fines distintos a los que se encuentran previstos. Sobre este punto, la Corte Constitucional ha sostenido en numerosas oportunidades que este mandato no tiene excepciones, como en la Sentencia T-481 de 2000, expresó lo siguiente:

*“La norma que resulta vulnerada de modo más protuberante en este caso es la del inciso 5° del artículo 48 de la Constitución Política, a cuyo tenor “no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella”.*

*Se trata de una norma fundamental de indudable carácter imperativo y absoluto, respecto del cual no se contemplan excepciones, ni se permite supeditar su cumplimiento -de aplicación inmediata- a previsiones o restricciones de jerarquía legal.*

*Por tanto, la calidad superior y prevalente del mandato constitucional desplaza toda norma inferior que pueda desvirtuar sus alcances (...).”*

De otra parte, el **artículo 28 del proyecto de ley** hace referencia a la creación de un “Sistema General de Pensiones para los músicos”, pudiendo ser contrario a lo establecido en la constitución, toda vez que el acto legislativo 001 de 2005 dejó expresa la prohibición de crear regímenes especiales o exceptuados, a partir de la vigencia de dicho acto legislativo.

Considerando todo lo anterior, es necesario dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003<sup>15</sup>, el cual establece que toda iniciativa debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional

<sup>15</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

generada para el respectivo financiamiento. Además, se recuerda que actualmente en el Congreso de la República se encuentra radicado y cursa trámite legislativo el Proyecto de ley número 088 de 2022 Cámara, 088 de 2022 Senado, *por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2023*, el contiene la totalidad de los gastos que el Estado pretende realizar durante la vigencia fiscal 2023, iniciativa que deberá ser aprobada por esa Corporación en el marco del debate democrático parlamentario.

Por lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa del asunto y manifiesta su disposición de colaborar con las actividades que lleva a cabo el Congreso de la República dentro de los parámetros constitucionales y legales vigentes.

Cordialmente,

**GONZALO HERNÁNDEZ JIMÉNEZ**  
 Viceministro Técnico  
 DGPPN/OAJ/DAF/DGRESS

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 1191 - Martes, 4 de octubre de 2022

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**PONENCIAS**

**Págs.**

Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Acto legislativo número 173 de 2022 Cámara, por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia y se establece la jurisdicción agraria y rural..... 1

**TEXTOS DEFINITIVOS**

Texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de ley número 050 de 2021 Cámara, por medio de la cual se permite el divorcio y la cesación de efectos civiles del matrimonio civil y religioso por la sola voluntad de cualquiera de los cónyuges y se dictan otras disposiciones. .... 18

**CARTAS DE COMENTARIOS**

Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 153 de 2021 Cámara, por medio de la cual se sientan las bases y lineamientos de una política pública para estimular, fomentar y dignificar el trabajo y la obra artística musical, y se dictan otras disposiciones. .... 19