



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1276

Bogotá, D. C., miércoles, 19 de octubre de 2022

EDICIÓN DE 41 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.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 SEGUNDO DEBATE (PRIMERA VUELTA) EN PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES 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.

Bogotá, D.C., octubre 19 de 2022

Honorable Representante
JUAN CARLOS WILLS OSPINA
Presidente
Comisión Primera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
Congreso de la República
Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para Segundo Debate (1ra Vuelta) en Plenaria de la Cámara de Representantes al Proyecto de Acto Legislativo No.173 de 2022 Cámara, "*Por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia y se establece la Jurisdicción Agraria y Rural*"

Respetado Señor presidente:

Atendiendo la honrosa designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, y en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 5 de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia para Segundo Debate (1ra Vuelta) en Plenaria de la Cámara de Representantes al Proyecto de Acto Legislativo No. 173 de 2022 Cámara, "*Por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia y se establece la Jurisdicción Agraria y Rural*", en los siguientes términos:

1. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Acto Legislativo bajo estudio es de origen mixto en cuanto fue radicado por el Gobierno Nacional a través del Ministro del Interior - Alfonso Prada Gil, Ministro de Justicia y del Derecho - Néstor Iván Osuna Patiño, Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural - Cecilia López Montaña, y varios senadores y representantes, a saber: Ministro del Interior - Alfonso Prada Gil, Ministro de Justicia y del Derecho - Néstor Iván Osuna Patiño, Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural - Cecilia López Montaña, H.S. Isabel Cristina Zuleta López, H.S. Imelda Daza Cotes, H.S. Pablo Catatumbo Torres Victoria, H.S. Omar de Jesús Restrepo Correa, H.S. Inti Raúl Asprilla Reyes, H.S. César Augusto Pachón Achury, H.S. Yuly Esmeralda Hernández Silva H.R. Alirio Uribe Muñoz, H.R. Jorge Andrés Cancimance López, H.R. Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, H.R. Pedro Baracutao García Ospina, H.R. Luis Alberto Albán Urbano, H.R. Jairo Reinaldo Cala Suárez, H.R. Karyme Adrana Cotes Martínez, H.R. Duvalier Sánchez Arango, H.R. Gabriel Ernesto Parrado Durán, H.R. Germán José Gómez López, H.R. Astrid Sánchez Montes De Oca, H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa, H.R. John Jairo González Agudelo, H.R. Oscar Hernán Sánchez León, H.R. Juan Pablo Salazar Rivera, H.R. James Hermenegildo Mosquera Torres, H.R. Gabriel Becerra Yañez, H.R. Luz María Múnera Medina, H.R. Heraclito Landinez Suárez, H.R. Luis Ramiro Ricardo Buelvas, H.R. Leyla Marleny Rincón Trujillo, H.R. Álvaro Leonel Rueda caballero, H.R. Jorge Alejandro Ocampo Giraldo, H.R. Ermes Evelio Pete Vivas, H.R. Diógenes Quintero Amaya, H.R. Juan Carlos Vargas Soler.

Su radicación se dio ante la Secretaria de la Cámara de Representantes el día 31 de agosto de 2022 y publicado en la Gaceta del congreso No. 1040 de 2022.

1.1 AUDIENCIA PÚBLICA

Mediante la Resolución No. 11 del 28 de marzo de 2022, la mesa directiva Comisión Primera Constitucional permanente del H. Senado de la República convocó a audiencia pública, conforme la

proposición presentada por los Coordinadores Ponentes H.R. Delcy Esperanza Isaza Buenaventura y Gabriel Becerra Yañez, la cual fue realizada el día 29 de septiembre de 2022 de forma mixta en forma presencial en el recinto de la Comisión Primera Constitucional y mediante la plataforma Google meet, a las 2:00 pm. Audiencia en la que se dieron las siguientes intervenciones:

Una vez iniciada la audiencia, se le da la palabra al **H.R. GABRIEL BECERRA**, Coordinador del proyecto, quien además de agradecer la asistencia y participación a la convocatoria, señala que este es uno de los proyectos priorizados en la agenda del nuevo gobierno por cuanto tiene que ver con el 99% del territorio del país que es catalogado dentro de la ruralidad y que como se sabe, está cruzado desde hace muchas décadas por profundos conflictos que están en la base de lo que ha sido la extensa historia de violencia de nuestra nación con la cual se está tratando de superar hace muchos años y construir una paz total.

Se continúa con la intervención de la Defensoría del Pueblo, quien designó al doctor **CARLOS AURELIO MERCHÁN** para participar en la presente audiencia. El doctor Merchán señala que para la Defensoría es muy importante garantizar el acceso a la justicia por parte de las comunidades rurales, por lo que la Entidad ha venido haciendo un acompañamiento a los esfuerzos que se han realizado, tendientes a garantizar y cumplir el Acuerdo Final en relación con la implementación con la jurisdicción.

En ese sentido el PAL que se analiza en la audiencia se considera supremamente robusto en hacer una presentación sobre los esfuerzos que históricamente se han cumplido en el conjunto de la sociedad para garantizar que se pueda dar la implementación de la Jurisdicción Especial. En ese sentido, se puede observar como la creación de la Jurisdicción como tal no es un asunto nuevo, tiene unos antecedentes históricos tiene ejercicios legislativos previos que por diferentes razones no se han concretado.

Por lo anterior, para la Defensoría es fundamental que el compromiso del Acuerdo se garantice bien sea a través de la Jurisdicción Agraria o a través de la Especialidad. Manifiesta que a través de los diferentes proyectos e iniciativas que se han presentado para implementar la jurisdicción especial agraria, han dejado aportes doctrinarios, legislativos, entre otros, los cuales no pueden ser desconocidos por parte del Gobierno, y que tal ejercicio es un precedente importante por lo que se hace una invitación para que el compromiso del acuerdo final se lleve a la práctica, se concrete la Jurisdicción como está consagrada en el PAL o a través de la especialidad.

A la Defensoría le preocupa en este momento la redacción actual del PAL porque se tiene una estructura judicial donde la jurisdicción ordinaria está recogida en la Corte Suprema de Justicia. Cuando se habla de Jurisdicción ordinaria estamos hablando a través de ella de unas jurisdicciones especiales: civil, laboral, y en ese sentido se tiene un esquema procesal y que si bien es cierto se tiene recogido en el Código General del Proceso como una norma macro para todos los procesos. También existen unos códigos procesales de acuerdo con la jurisdicción que corresponda, entonces hay un código procesal en lo civil, otro en el derecho laboral y esto nos permitiría pensar que cuando se hable de una especialidad agraria podríamos contar con esos instrumentos no solo en el contenido de fondo sino en el tratamiento procesal.

Reitera y aclara que para la Defensoría del Pueblo la implementación de una manera o de otra, responderá a la decisión mayoritaria que se pueda tomar desde el legislativo lo importante es el que se cumpla con el compromiso del acuerdo final en cuanto a la implementación de la jurisdicción porque si es fundamental que en las poblaciones rurales, campesinas, de pescadores artesanales, tengan un instrumento que les permita acceder a la justicia de manera pronta y eficaz y según las condiciones del territorio para que no sea una justicia extraña y alejada del territorio sino que se pueda implementar allí y tenga el conocimiento necesario para tratar las problemáticas asociadas con la tenencia y formalización de la tierra.

Se continúa con la intervención del señor Ministro del Interior, **ALFONSO PRADA**, quien participa de manera remota y resalta la importancia de la realización de estas audiencias como un instrumento

de participación consagrado en la Ley 5ª de 1992, cuyo objetivo no es que simplemente ellos participen como gobierno sino también la ciudadanía.

Posteriormente interviene de manera presencial el Viceministro General del Interior, **GUSTAVO GARCÍA**. Señala que estas discusiones son un paso en la dirección correcta no solamente en lo que es la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, sino para resolver en gran medida y de fondo los problemas históricos que hay en Colombia. Por eso, en las discusiones que se han sostenido al interior del Gobierno, se tomó la decisión de radicar el PAL de Jurisdicción Agraria porque, si bien existen varias teorías sobre cómo vamos a afrontar el problema de tierras en Colombia, sin lugar a duda tenemos que afrontar una realidad histórica, judicial y de conflicto en el país.

Resalta que el conflicto se ha venido acrecentando y que las problemáticas se han venido degenerando con las herramientas e instituciones actuales en Colombia, por eso afrontar como lo quiere hacer el presidente Gustavo Petro y el Ministro Alfonso Prada el problema de la tierra en el país, exige de manera decisiva cambiar la institucionalidad que tiene que ver con la resolución del problema de tierras en Colombia.

Por eso la Jurisdicción Agraria se eleva como una solución de fondo que puede cambiar y transformar el proceso de estructuración, de jurisprudencia y de soluciones a los conflictos agrarios que existen en el país. Se sabe que hoy en día existen diferentes polémicas por las circunstancias que aquejan a la Nación, sin embargo, se sabe también que esas políticas tienen que ver con reivindicaciones históricas a las comunidades, con necesidades propias del campesinado, de nuestra ciudadanía, pero también las reivindicaciones históricas se pueden y se deben hacer mediante estos instrumentos constitucionales.

Indica que la Jurisdicción Agraria y un Acto Legislativo muy importante que se aprobó en primer debate la semana pasada, que tiene que ver con el reconocimiento del campesino como sujeto de derechos constitucionales, empiezan a construir esa narrativa de cambio y transformación en las cuales vamos a hacer propietarios de la tierra a la gente en Colombia. Con ello, no solamente se retrotraen unas injusticias históricas en nuestro país, sino que, también se hace un combate efectivo contra fenómenos delincuenciales como el narcotráfico y la siembra de cultivos ilícitos.

Más allá de entender estos fenómenos en el tema de que son fenómenos de conflicto, se asumen como un fenómeno histórico, como un fenómeno de ingresos y de justicia social. Por eso el proyecto se enmarca en los procesos de justicia social, justicia ambiental y paz total. Por último, solicita que todas las intervenciones nutran y aporten en esta discusión y que ojalá se pueda mejorar en todo lo que se pueda el proyecto y señala que desde el Ministerio del Interior y el Gobierno Nacional están abiertos a escuchar y a construir un mejor proyecto.

Continúa la intervención presencial de la Viceministra de Promoción de la Justicia, **JOHANA ALEXANDRA DELGADO**, quien manifiesta que una de las misiones del Ministerio de Justicia y del Derecho está enfocada en el acceso a la justicia, por eso lo que desde esa Entidad se apoya es una reforma constitucional para cumplir con los mandatos que les ha dado la misma Constitución y el Acuerdo de Paz al ser parte integrante de nuestro estatuto normativo.

Indica que el Acuerdo de Paz tiene y hace énfasis específico en las condiciones especiales y particulares que han rodeado el conflicto interno, es evidente que siempre hemos tenido a la población campesina, al campesinado, a las mujeres rurales, a los hombres que siempre han trabajado por darle de comer a este país, en un completo abandono. Por este motivo desde la Presidencia del doctor Gustavo Petro Urrego, con todo el equipo de gobierno, es de especial interés y relevancia que este PAL llegue a término.

Continúa señalando que es importante que en un Estado de Derecho en el cual se reparten claramente funciones y competencias, tener en cuenta el avance de la sociedad. La jurisdicción especial no es que sea una invención nuestra, no es una invención del Presidente y de unas ideas

revolucionarias, es simplemente una deuda histórica que tenemos con los campesinos del país y que tenemos que regular desde el derecho.

Indica que este es el primer paso para que podamos cambiar la estructura institucional, sin embargo, es evidente que los temas que se desarrollan en relación con la jurisdicción agraria y rural están también enfocados a la determinación de una Ley Estatutaria que posteriormente se encargará de definir derechos, obligaciones, sistema y organización definitiva para la aplicación y la implementación de esta reforma política.

Manifiesta que la Corte Constitucional ha sido también insistente en esta materia y no se puede seguir haciendo oídos sordos a los llamados de la Corte. En sentencia muy reciente, SU-288 de 2022, claramente se le hace un exhorto al Gobierno Nacional para que se pronuncie en materia de baldíos y en ese exhorto número 15 se nos dice exactamente que el Gobierno no solo tiene que hacer un registro sobre qué son los baldíos y como va a funcionar, sino que acá tenemos un problema a través del cual se debe regular desde el ordenamiento jurídico vigente también los postulados constitucionales que nuestra Carta Política desde 1991 nos impone.

Señala que esta obligación legal es parte de los intereses del Ministerio de Justicia y del Gobierno Nacional y que están comprometidos en el desarrollo del país, en la construcción de formas de acceso a la justicia que realmente resuelvan los problemas de cada parte de la población teniendo en cuenta enfoques diferenciales, diferenciados, teniendo en cuenta que no por estar efectivamente en un lugar o en otro se tiene la posibilidad de vulnerar los derechos de igualdad o los derechos que por siempre han estado olvidados por la mayoría en las relaciones de poder.

Concluye afirmando que en el campo se requiere un cambio en las relaciones de poder y la institucionalidad en este momento está en grado de respaldarlo y, el ordenamiento jurídico estamos desde el Ministerio de Justicia en capacidad no solamente de hacerlo efectivo, sino de contribuir en la elaboración y la conformación de un mejor futuro de nuestros campesinos.

Interviene de manera virtual en ese momento el profesor **JUAN FELIPE RODRÍGUEZ**, catedrático del programa de Derecho de la Facultad de Ciencias Humanas y de Artes de la Universidad del Tolima. En primer lugar, manifiesta que efectivamente el PAL que cursa para la modificación del artículo en la Constitución, es el paso por seguir para la creación de una jurisdicción como es el caso de la Jurisdicción Agraria. Es decir, la vía idónea si es la reforma por Acto Legislativo.

Indica que es igualmente plausible que con este Acto Legislativo se busca saldar una deuda histórica como se ha dicho anteriormente, una deuda histórica con el campesinado, de eso no hay duda. Sin embargo, desde la Universidad del Tolima existen algunos reparos al PAL: si no se tiene en cuenta el tema ambiental se va a tener una reforma constitucional que se va a quedar corta a las problemáticas de la ruralidad, en efecto, cuando se ve la exposición de motivos se hace referencia a la función social de la propiedad según lo establecido por la Ley 200 de 1936, pero no se tiene en cuenta la función ecológica que está establecida en el artículo 58 de nuestra Constitución Política.

Señala que la academia en muchos espacios ha determinado que es necesario la creación de una justicia ambiental y agraria. No únicamente agraria, ya que las problemáticas como son la definición de la frontera agrícola, el rol del campesinado en las áreas protegidas y también la crisis climática y todo lo que tiene que ver con la adaptación al cambio climático, es necesario que sea asumido por una Corte o Tribunales de corte ambiental y agraria. Indica que esto no es una casualidad, pues en nuestra propia institucionalidad vemos como la Procuraduría tiene una delegada que se llama precisamente así: Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales Agrarios.

Igualmente manifiesta que la jurisdicción que se vaya a crear debe tener un enfoque territorial, un enfoque regional, pues no se puede seguir cayendo en la idea que los conflictos ambientales y los conflictos agrarios se manejen desde Bogotá. Por lo menos, debe haber una primera instancia que se resuelva en las regiones, que haya tribunales regionales, que sea una justicia autónoma pero descentralizada. En esa medida, la Universidad del Tolima hace el llamado al Congreso de la

República, en este caso a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, para que se incluya el componente ambiental, con el fin de no caer en un Acto Legislativo que pueda resultar reduccionista, únicamente desde la óptica agraria. Que se amplie este PAL y se incluya el tema ambiental, un tema que es de todos y que es determinante para las situaciones agrícolas.

Posteriormente interviene de manera presencial el señor **JOSÉ AGUSTÍN LABRADOR FORERO**, docente investigador y candidato a doctor en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, miembro académico de la Asociación Campesina Inzá de Tierra Adentro (ACIT) y de la Agenda Nacional Campesina como acompañante académico.

En el nombre del Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales presenta su intervención frente al PAL en tres momentos principales:

1. Aspectos de forma del PAL: Resulta en principio adecuado prever de una reforma del artículo 116 Superior la creación de una jurisdicción agraria para resolver dos tipos de conflictos jurídicos a saber: 1. Uno sobre la propiedad de la tierra y, 2. Otro relacionado con la paz y la convivencia, lo cual tiene una regulación especial constitucional en tratándose de comunidades étnicas y que por unidad de materia mal podría ser entremezclado en las funciones jurisdiccionales actuales en cabeza de lo contencioso administrativo en materia de tierras.

Manifiesta que el Grupo no tiene claro por qué es una Especialidad o una Jurisdicción Agraria o Rural, siendo lo rural un aspecto mucho más omnicompreensivo que abarca aspectos culturales e históricos de la tierra, el territorio y las comunidades que allí las habitan, a diferencia de la lectura reduccionista de lo agrario que obedece de fenómenos relacionados con la tierra, pero más con la producción y la economía en sentido estricto.

En ese primer examen se tienen dos materias que no parecen estar claramente identificadas y que también tienen órdenes constitucionales y jurisprudenciales diferenciados. Habría que entrar a examinar hasta qué punto es rural y agraria esta proposición, en lo que tiene que ver con las funciones en materia de tierras el PAL contempla una modificación al artículo 238 de la Constitución relativo a las funciones de la jurisdicción contencioso administrativa y puede generar confusiones por cuanto las funciones otorgadas por el Constituyente primario al Consejo de Estado como juez de revisión de la legalidad de los actos administrativos de adjudicación de los títulos otorgados por la autoridad administrativa rural, mal podría ser resuelto en una jurisdicción que al mismo tiempo está tocando temas de resolución de conflictos de comunidades culturalmente diferenciadas.

Aclara que el tema de la propiedad de la tierra rural en Colombia ha tenido dos tratamientos en Colombia: uno en la jurisdicción ordinaria en todos aquellos conflictos que no involucre la propiedad de la tierra y suceda entre particulares, pero en el campo, en este evento la cabeza está en la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil y Agraria. La otra es la del régimen de baldíos que lo maneja la jurisdicción contencioso-administrativa, por disposición reiterada en SU-288 de 2022.

2. Aspectos de fondo: y proposición que desde el campesinado se ha venido esbozando en cuanto a una jurisdicción rural que es intercultural e integral. Aspiraciones jurídicas del campesinado en cuanto a administración de justicia.

La demanda de administración de justicia del campesinado debe fundamentarse en el orden internacional que ya ha reconocido dicha posibilidad por parte del campesinado y no como una extensión de la rama judicial como quizás se ha venido proponiendo. Esto demanda no solo un ajuste jurisdiccional sino también en un segundo escenario la articulación con las comunidades étnicas que administran justicia a través de procesos constructivos de modo que sea una auténtica justicia rural compuesta por las comunidades culturalmente diferenciadas que la integran.

3. Conclusiones de cierre: Desde las organizaciones campesinas que han sido invitadas a este espacio, proponen con fundamento en el artículo 12 de la declaración AE-165 de 2018, la Declaración ONU de los derechos del campesinado, que se ha reconocido la administración de justicia por parte de comunidades campesinas con base a sus instituciones, autoridades y procedimientos tradicionales con los que han resuelto la conflictividad en dichos territorios. Esta jurisdicción tiene como precedente comparado la jurisdicción indígena originario campesina de Bolivia que a diferencia de Colombia no distingue de esa manera tan tajante entre comunidades étnicas y no étnicas, sino que reconoce en el marco de la interculturalidad la convivencia horizontal de las diferentes culturas rurales. De ahí que el precedente de Bolivia sea un modelo más adecuado del sentir del campesinado que lejos de pedir una extensión de la rama judicial en sus territorios exigen el reconocimiento de sus autoridades tradicionales para resolver los conflictos y eso requerirá una reforma al artículo 116 pero en un segundo momento para que sea auténticamente intercultural un proceso de una jurisdicción intercultural en la que pueden ingresar comunidades étnicas y una corte de cierre integradas por estas.

Prosigue la intervención presencial del señor Viceministro de Agricultura y Desarrollo Rural, **OMAR FRANCO**, quien desea reafirmar el planteamiento del Ministerio de Justicia y por supuesto como Ministerio de Agricultura, la implementación de la jurisdicción agraria, so pena que las conclusiones de esta audiencia y otros paneles académicos enriquezcan el debate del mismo.

Resalta la necesidad que a través de este proceso se reafirme y se cumpla el mandato constitucional que dio el Acuerdo de Paz a todos los colombianos incluyendo por supuesto en lo que tiene que ver con la reforma rural integral y creen que para que haya esa reforma rural integral se necesita también elementos que como este pueden dar la seguridad jurídica que se necesita para estos campesinos y campesinas, y por supuesto toda la visión etnocultural señalada por el profesor de la Universidad Nacional. Igualmente es importante honrar ese compromiso en términos claros.

La jurisdicción agraria tiene una condición y es que busca dar justicia en el campo y seguridad a cada uno de los actores de esta condición de propiedad y tenencia de la tierra los cuales representan un gran problema y una dificultad sustancial en el desarrollo de las comunidades y los territorios en el país.

Señala que se debe buscar un método ágil, y expedito que permita que los agricultores, y los campesinos de este país tengan la posibilidad de acceder rápidamente a resolver sus dificultades o por lo menos brindarse la oportunidad de tener seguridad jurídica necesaria.

También señala que con una adecuada cobertura podría dársele la mano a estos actores y que puedan entendiendo su dinámica cultural, su cosmovisión en el territorio tengan acceso a la misma, también seguridad jurídica y también cada variable de las que han sido señaladas en la audiencia.

Destaca que el martes 27 de septiembre se aprobó en primer debate en la Comisión Primera de Senado con el acompañamiento del Ministerio de Interior, el Proyecto de Acto Legislativo que busca reconocer al campesinado como sujeto de protección especial y da lugar a que la respuesta del gobierno en cómo y de qué manera se pueden cumplir los preceptos constitucionales de proteger a los campesinos del país con todos los derechos que se tienen.

La siguiente intervención presencial es del doctor **GUSTAVO ADOLFO GUERRERO**, Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios manifiesta que este PAL es muy relevante para el Ministerio Público por cuanto la actual Procuradora General de la Nación cuando se desempeñó como Ministra de Justicia impulsó la iniciativa que en su momento se gestó para una propuesta de creación de jurisdicción agraria y luego fue enriquecida por parte del Consejo de Estado de una manera muy acertada agregando un elemento fundamental y fue abordar los asuntos ambientales.

En ese sentido, indica que la Procuraduría considera que el abordaje en una jurisdicción

especializada efectivamente debe consagrar los asuntos ambientales y agrarios como asuntos inescindibles y de ello da cuenta la experiencia que tiene la Procuraduría General de la Nación ya que a partir de la consagración en la Ley 99 de 1993 la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales como cabeza del Ministerio Público para asuntos ambientales y garante de las funciones que le atribuye la Constitución Política en el numeral 4 del artículo 277 al Procurador General de la Nación en términos de la garantía de los intereses colectivos y especialmente del derecho a gozar de un ambiente sano.

En ese sentido la Ley 99 de 1993 termina siendo pionera creando efectivamente un ministerio público para estos fines y luego la Ley 160 de 1994 hace lo propio en los asuntos agrarios, posteriormente la Ley 1333 de 2009 en materia sancionatoria ambiental recoge nuevamente la relevancia del rol del Ministerio Público en esos asuntos ambientales y hoy se tiene una experiencia de más de 20 años en la Procuraduría del ejercicio de las funciones del Ministerio Público en asuntos judiciales en temas ambientales y agrarios de manera concurrente e inescindible que resulta para la Entidad un aspecto fundamental.

Resulta fundamental ese elemento por cuanto buena parte de los conflictos agrarios, relacionados con esos asuntos que abordaría esa jurisdicción agraria son inescindiblemente conflictos de carácter ambiental ya que se conjugan, por ejemplo, conflictos de uso y tenencia en términos de lo que sucede con los derechos del acceso a las tierras y también al bienestar, a los proyectos productivos, los conflictos en torno a las áreas de especial importancia ecológica como áreas protegidas como Parques Naturales, etc.

Hoy se tiene como uno de los retos más importantes y fundamentales en la política pública del país la deforestación pues nos convoca en los temas ambientales y en los temas agrarios a dar una solución y una respuesta integral.

Una justicia ambiental que amerita el establecimiento de una jurisdicción especializada para estos asuntos ambientales y agrarios sino adicionalmente de unos medios de control y unos mecanismos procesales especiales y específicos para el desarrollo de los fines y propósitos de esa jurisdicción, por ejemplo, la posibilidad de crear jueces itinerantes que puedan abordar determinadas situaciones o conflictos socioambientales en territorio y que puedan ser elementos de esas particularidades que pueden tener esta jurisdicción.

Por parte del Representante Gabriel Becerra señala que también se recibió por escrito el aporte del sindicato de la Procuraduría y que será tenido en cuenta.

Interviene presencialmente la doctora **LINA MARÍA ORTEGA** por parte del Observatorio de Tierras quien señala que coinciden con el planteamiento realizado por la Universidad del Tolima y de la Procuraduría General de la Nación.

Igualmente manifiesta que es necesario que el tema ambiental sea considerado dentro de la jurisdicción agraria toda vez que es imposible negar la transversalidad que tienen los temas ambientales con los agrarios.

También consideran que se puede inclusive cambiar el nombre de la jurisdicción y que podría entenderse como una jurisdicción agraria y ambiental y que quede plasmado dentro del PAL ya que le daría un status constitucional que podría ser desarrollado a través de la Ley Estatutaria que regula la jurisdicción agraria.

Igualmente estiman que al agregársele el componente ambiental a la jurisdicción se puede promover una gestión racional de los recursos naturales y su efectiva protección y es garantizaría la función social y ecológica de la propiedad de manera que sea unificada y no aislada como se ha venido haciendo como si recayera sobre un objeto diferente cuando en realidad recae sobre la tierra como recurso y sobre el territorio como un entramado de dinámicas y relaciones sociales.

Expresan que es deseable que desde el inicio se trate el tema y que se sepa que se acude a esta jurisdicción para solucionar los conflictos existentes en materia ambiental y sobre todo aquellos socioambientales que repercuten en el uso, la tenencia y el goce de la tierra.

Actualmente el derecho ambiental ha sido tratado desde la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, haciéndose cargo de las infracciones consagradas en la Ley 1333 de 2009 y también ha asumido los conflictos relacionados con los actos administrativos emitidos por las autoridades con facultades sancionatorias, de vigilancia y control en el tema ambiental. Manifiesta que este abordaje ambiental se enfoca solo en la autorización o en la sanción de las diferentes formas de explotar los recursos naturales y en menor medida ha promovido lo que es el principio de prevención y no se ha profundizado las relaciones de diversa índole que tiene la población con el entorno natural.

Es así como los conflictos de relevancia jurídica que se derivan de esas relaciones no han sido abordados por lo que se hace necesario una solución especializada para este tipo de conflictos que no son solo ambientales sino socioambientales que esté enmarcada en una comprensión integral de la ruralidad sin que implique dejar de lado los temas ambientales que repercuten en las zonas urbanas.

Como ejemplo para explicar lo inconveniente que resulta separar los temas agrarios de los ambientales son los casos relativos a las limitaciones a la propiedad que genera la constitución de zonas de reserva forestal y la constitución de zonas de especial importancia o de sistemas estratégicos ya que se generan tensiones para el acceso a la tierra, así como en los casos de restitución de tierras para comunidades campesinas que han sido víctimas.

Participa de manera presencial en nombre del Centro de Pensamiento y Diálogo Político el doctor **JUAN MANUEL GÓMEZ**, institución creada por el Acuerdo de Paz para garantizar la reincorporación política o por lo menos le apuesta a garantizar esa reincorporación a pesar de las dificultades que se han tenido.

Señala que en el marco de sus actividades han hecho varios documentos, informes, análisis sobre la implementación del Acuerdo y se han podido dar cuenta de la falta de voluntad política del anterior gobierno y celebran el cambio político e institucional en el que están inmersos.

Indica que la jurisdicción agraria y rural es uno de los mecanismos contemplados en el acuerdo de paz para atender las conflictividades surgidas producto de la diferencia y la inequidad en la propiedad de la tierra y de las propias lógicas territoriales y las diferentes formas de producción y de convivencia con el entorno y con el territorio.

La jurisdicción entonces deberá ser un mecanismo que garantice una progresividad en el derecho agrario que saque la conflictividad de la lógica civilista de protección al latifundista, a la propiedad privada, para emitir una mayor protección del pequeño campesino o aquellos que tengan tierra insuficiente.

Por lo anterior, considera que se debe conservar el espíritu de la reforma constitucional tal y como fue contemplada en el Acuerdo de Paz, es decir, la creación de la Jurisdicción como tal mas no de la especialidad porque precisamente lo que pretende la jurisdicción es revestir de herramientas jurídicas al conjunto de transformaciones estructurales del territorio contempladas en el punto 1 y que sin esa jurisdicción por lo tanto quedan sin la especificidad de las herramientas que en temas jurídicos y procedimentales deberán tener los jueces y tribunales para todos los niveles.

Comparte la propuesta que no se deben atender las Cortes y los Tribunales sino iniciando desde las bases del proceso jurídico para que en todos sus niveles la jurisdicción pueda proteger al pequeño campesino o campesina.

Les preocupa los tiempos para el trámite del PAL, por lo que considera que es muy importante la audiencia para generar los mecanismos de participación y acompañado a esta audiencia la celeridad

para la radicación de la ponencia y del PAL para que surta el trámite correspondiente.

Hace su intervención presencial el profesor **JOSÉ ALFONSO VALBUENA LEGUIZAMO** de la Fundación Universitaria Agraria de Colombia, quien manifiesta que a partir de su experiencia profesional y académica se estaba esperando esa jurisdicción hace mucho tiempo, y no se está apostando a esa especialidad.

Por lo tanto, se debe diferenciar en que no es una jurisdicción especial, es una jurisdicción especializada por cuanto si perdura en el tiempo y es una jurisdicción especializada, autónoma e independiente. Concuerta que es el momento del derecho agrario y señala que en Bolivia opera la jurisdicción agroambiental con dificultad a pesar de tener un soporte jurídico muy amplio para su funcionamiento.

Señala que se debe ser muy cautelosos si se desea que se trate de una jurisdicción agroambiental. Considera que se trata es más de una jurisdicción para el derecho agrario, que no es el espacio del derecho civil, que es el espacio para el derecho agrario que tiene sus propios principios, procedimientos y demás.

Frente al PAL se hacen dos comentarios en particular:

1. Los preocupa el párrafo que menciona que por primera y única vez serán elegidos los magistrados a través de la Corte Constitucional. Les preocupa que no haya un proceso democrático y meritocrático de pronto, porque eso puede abrir puertas para el sistema de cooptación o se podría dar el debate frente a ese tema.
2. También hay una referencia para la elección de magistrados para que sean personas que hayan estado en el régimen agrario, lo cual puede ser muy etéreo para que se aterrice y se ponga más en contexto.

Ahora interviene presencialmente la Corporación para la Protección y Desarrollo de los Territorios Rurales, a cargo de **JENNIFER MOJICA**, quien llama la atención para que se tramite oportunamente el PAL toda vez que es el camino correcto para saldar la deuda histórica.

Señala el compromiso incluido en el Acuerdo Final de Paz frente a la Jurisdicción Agraria la cual se constituiría como un mecanismo de paz para el campo.

También manifiesta que sería un error mantener la idea de solo una especialidad y no una jurisdicción por tres motivos: **(i)** porque muchos de los argumentos que han justificado antes en tramitar el Proyecto de Ley de ley son falacias, primero se dijo que era más rápido hacer la especialidad y se dejó pasar tiempo sin hacerse; Se debe aprovechar el cambio de gobierno **(ii)** Se dijo que no se podía hacer jurisdicción porque era muy costoso y eso no es cierto, la diferencia no es mayúscula pero si arruina la posibilidad cumplir los compromisos; y **(iii)** la anomalía en el sistema que genera tener esas especialidades porque no va a haber una Corte de cierre, por ejemplo.

Lo agrario es todo, es lo diverso, lo multicultural, lo de bienes de uso público, y con una Alta Corte que ayude a resolver estos problemas va a ayudar a descongestionar y a ayudar a administrar justicia oportunamente.

Ahora interviene el representante **EDUARD SARMIENTO**, quien ratifica el compromiso con este propósito del Gobierno y que luego de la audiencia se evidencia la suma de gran cantidad de fuerzas para sacar el proyecto adelante.

Manifiesta que se lleva más de un siglo para tomar decisiones con este tema y que se está en un momento distinto de reconocimiento del campesinado en el ámbito cultural, social, político y que significa hoy la reivindicación con el pasado.

Hace un llamado al Congreso a priorizar el trabajo por el momento que se tiene para el trámite que

se está surtiendo, es muy importante avanzar.

Finaliza la audiencia con el agradecimiento de la presidente de la sesión, H.R. Delcy Esperanza Isaza reiterando su compromiso y el de sus compañeros para llevar a buen término este Proyecto de Acto Legislativo, no van a correr sino van a actuar con responsabilidad para que en el menor tiempo posible sea una herramienta legislativa para la ruralidad.

También agradece el H.R. Gabriel Becerra la participación de todos los intervinientes y reitera su compromiso con el proyecto y resalta la voluntad política que tiene el gobierno.

Por último, cierra la audiencia el Viceministro General del Interior agradeciendo los valiosos aportes de los participantes.

Trámite en Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes

El proyecto fue incluido en el orden del día de la sesión citada el día 6 de octubre de 2022.

El proyecto de PAL 173 2022 consta de 8 artículos, incluida la vigencia y durante el debate se presentaron las siguientes proposiciones:

Título	Juan Carlos Lozada - incluyendo la palabra "ambiental"
	Astrid Montes de Oca - incluyendo la palabra "ambiental"
Artículo 1.	Juan Carlos Lozada - incluyendo la palabra "ambiental"
	Astrid Montes de Oca - incluyendo la palabra "ambiental"
Artículo 2.	Jorge Méndez – Incluyendo en el inciso primero con conocimiento en asuntos relacionados en género, <u>territorios étnicos, comunidades NARP (...)</u>
	Álvaro Leonel Rueda eliminado en inciso primero al artículo 245A "y poseer conocimientos con enfoque de género, territorios étnicos y resolución de conflictos y paz"
	Álvaro Leonel Rueda eliminando el párrafo del artículo 245B "Las anteriores funciones se ejercerán con la garantía del enfoque de género y del derecho de las mujeres al acceso efectivo a la justicia."
	Álvaro Leonel Rueda para modificar el párrafo transitorio del artículo 245A, así: "Por una sola vez, los Magistrados de la Corte Agraria y Rural serán elegidos <u>por el Consejo Superior de la Judicatura, a través de concurso de méritos adelantado para tal fin.</u> "
	Juan Carlos Lozada incluyendo el término "ambiental"
	Astrid Montes de Oca - incluyendo la palabra "ambiental"
	Piedad Correal Rubiano para modificar en el artículo 245A – "Por una sola vez los Magistrados de la Corte Agraria y Rural serán

	<p>elegidos por la Corte Constitucional, en adelante serán elegidos de misma manera que son elegidos los Magistrados del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con el artículo 231 de la Constitución.</p> <p>Ruth Caycedo Rosero – Eliminado en el artículo 245B, el aparte “y de actos reformativos de la Constitución”</p> <p>Miguel Abraham Polo Polo – Eliminando en el artículo 245 A el aparte “y poseer conocimientos con enfoque de género, territorios étnicos y resolución de conflictos y paz” y en el 245 B, el aparte: “Las anteriores funciones se ejercerán con la garantía del enfoque de género y del derecho de las mujeres al acceso efectivo a la justicia.”.</p> <p>Firma de varios congresistas para modificar el párrafo transitorio del artículo 245A, así: “Por una sola vez, los Magistrados de la Corte Agraria y Rural serán elegidos <u>por el Congreso en Pleno de ternas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura previa convocatoria pública reglada.</u>”</p>
Artículo 3	Ana Paola García Soto
	Juan Carlos Lozada - incluyendo el término “ambiental”
	Astrid Sánchez de Oca - incluyendo el término “ambiental”
Artículo 4.	Juan Carlos Lozada - incluyendo el término “ambiental”
Artículo 5	Juan Carlos Lozada - incluyendo el término “ambiental”
Artículo 6.	Juan Carlos Lozada - incluyendo el término “ambiental”
	Astrid Sánchez de Oca - incluyendo el término “ambiental”
	Miguel Abraham Polo Polo – Adiciona un párrafo transitorio.
	Álvaro Leonel Rueda – párrafo transitorio.
Artículo 7	Piedad Correal Rubiano -adicionar un inciso: “Conforme al artículo 256 de la Constitución, el Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama, elaborará el presupuesto destinado para la jurisdicción Agraria y Rural, que deberá ser adicional al destinado actualmente para la Rama Judicial.

El Representante Juan Carlos Lozada deja las proposiciones por el presentadas como constancia, en igual sentido la Representante Astrid Sánchez de Oca deja sus proposiciones como constancia.

Fue votada la ponencia, siendo aprobada y luego fueron sometidos a aprobación los artículos 1, 4, 5 y 7, como vienen en la ponencia (sin proposición), siendo aprobados por unanimidad.

A continuación, se suspende la votación para continuar en la siguiente sesión.

Sesión martes 11 de octubre:

El ponente Gabriel Becerra explica los acuerdos a los que se llegaron frente a las proposiciones: En el artículo 2 el Representante Álvaro Rueda deja sus proposiciones como constancia y se acuerda eliminar en el artículo 245A, la parte referente a "**y con conocimiento en asuntos relacionados en género y resolución de conflictos y paz.**

En el artículo 245 B se deja el párrafo: **Parágrafo 1. Las anteriores funciones se ejercerán con la garantía del enfoque de género y del derecho a las mujeres al acceso efectivo a la justicia.**

En el artículo 6 se deja el párrafo transicional hasta tanto en el próximo debate se tenga claridad sobre los costos que implica la creación de la jurisdicción agraria y rural.

Dando continuidad al debate los Representantes dejan todas las proposiciones como constancia, salvo la del Representante Miguel Abraham Polo Polo al artículo 2 eliminado en el inciso primero del artículo 245^a el aparte: **y con conocimiento en asuntos relacionados en género y resolución de conflictos y paz,** y eliminando el párrafo del artículo 245B: **Parágrafo 1. Las anteriores funciones se ejercerán con la garantía del enfoque de género y del derecho a las mujeres al acceso efectivo a la justicia.**

Al preguntar el Presidente al Representante Polo Polo si deja como constancia la proposición, responde que NO, por lo cual el presidente la somete a votación luego de dar lectura a la misma: Votaron 27 Representantes: 1 por el SI y 26 por el NO.

A continuación, se procede a la lectura de los artículos con proposiciones avaladas para ser sometidos a votación:

Artículo 2°. 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 245A. 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 poseer conocimientos en enfoque género, territorios étnicos y resolución de conflictos y paz.** En lo demás, se registrarán 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 el Pleno del Congreso de la República de listas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura con base en una convocatoria pública a cargo de dicha autoridad administrativa.

Artículo 245B. 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 1. 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 y étnico.

La proposición fue unificada con las proposiciones aditivas, modificatorias y de eliminación presentadas.

Sometido el artículo a votación es aprobado por unanimidad.

Se lee la proposición de la Representante Ana Paola García al artículo 3, así:

Artículo 3. El artículo 156 de la Constitución Política quedará así: “Artículo 156. La Corte Constitucional, ~~el Consejo de Gobierno Judicial~~, el Consejo Superior de la Judicatura, 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.”

El artículo 6 se dejan como constancia las proposiciones presentadas por los Representantes Juan Carlos Lozada, Astrid Sánchez de la Oca, Álvaro Leonel Rueda y Miguel Abraham Polo Polo que las dejan como constancia.

Los artículos 6 y 8, no tienen proposición, por lo cual se procede a votar como vienen en la ponencia.

A continuación, se someten a aprobación los artículos 2 con proposición avalada, 3 con proposición avalada, 6 como viene en la ponencia y 8 como viene en la ponencia, siendo aprobados por unanimidad.

Se presentan proposiciones por la H.R Adriana Carolina Arbeláez Giraldo, modificando los artículos 126, 197, 231, 232, 233 y creando un artículo 245C, las cuales el Presidente ordena su lectura, y se dejan como constancia con el compromiso de ser tenidas en cuenta en la próxima ponencia.

Por último, se somete a votación el título y pregunta siendo aprobados por unanimidad.

Se designan como ponentes para segundo debate los mismos representantes ponentes para primer debate.

2. OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El proyecto de acto legislativo sometido a consideración de la Comisión tiene como objetivo reformar la Constitución Nacional para crear la jurisdicción agraria y rural a través de la conformación de una nueva Corte de cierre Agraria y Rural, que responde a uno de los ajustes normativos derivados del punto 1.1.8. del Acuerdo Final de Paz, que consagra:

“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.” (Subrayado no corresponde al texto)

Iniciativa que registra como antecedentes el trámite fallido de tres (3) proyectos de ley estatutaria que buscaban crear un sistema de justicia agrario y rural en la modalidad de especialidad, y el procedimiento especial que regiría los procesos en los conflictos agrarios y rurales, así:

1. PLE 001 de 2018 Senado “Por la cual se modifica la Ley 270 de 1996, estatutaria de la administración de justicia, se establecen los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales y se dictan otras disposiciones”, de autoría del Ministerio de Justicia y del Derecho: Enrique Gil Botero. Proyecto que fue archivado al no surtir los cuatro debates reglamentarios en una sola legislatura.
2. PLE 134 DE 2020 Cámara – 395 de 2021 Senado, “Por el cual se crea una especialidad agraria y rural se establecen los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales y se dictan otras disposiciones”, de autoría del Ministerio de Justicia y del Derecho: Margarita Leonor Cabello Blanco. Proyecto que fue aprobado en tres (3) de los cuatro (4) debates reglamentarios, por lo cual fue archivado al no surtir los cuatro debates reglamentarios en una sola legislatura.

Y por parte de iniciativa congresional:

1. PLE 143 DE 2021 Cámara, “Por el cual se crea una especialidad agraria y rural se establecen los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales y se dictan otras disposiciones” de autoría de: H.S. Angélica Iisbeth Lozano Correa, H.S. Rodrigo Lara Restrepo, H.S. Roosevelt Rodríguez Rengifo, H.S. Luis Fernando Velasco Chaves H.R. Juanita María Goebertus Estrada, H.R. José Daniel López Jiménez, H.R. Adriana Magali Matiz Vargas, H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa, H.R. Julio César Triana Quintero, H.R. Ángela María Robledo Gómez, H.R. Jorge Alberto Gómez Gallego, H.R. Juan Carlos Lozada Vargas, H.R. Alfredo Rafael Deluque Zuleta. El proyecto surtió primer debate en Comisión primera de Cámara y fue archivado al no surtir los cuatro debates reglamentarios en una sola legislatura.

Proyectos que fueron archivados al no efectuarse su aprobación en cuatro (4) debates de una misma legislatura.

2.1 RAZONES QUE SUSTENTAN LA PROPUESTA DE CREACIÓN DE UN SISTEMA DE JUSTICIA AGRARIO Y RURAL CON ENFOQUE DE JURISDICCIÓN INDEPENDIENTE

El artículo 229 de la Constitución Nacional genera como un derecho fundamental la garantía de toda persona de acceder a la administración de justicia y así lo ha reconocido la Corte Constitucional en su jurisprudencia¹, definiéndolo como: “*la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes*”.

Derecho que en su núcleo irreductible considera la Corte: “*La protección del derecho de acceso efectivo a la administración de justicia tiene dos dimensiones: (i) la posibilidad de acudir ante un juez o tribunal a presentar las pretensiones para la protección de sus derechos o intereses y (ii) que dicho acceso a la justicia sea efectivo, al obtener la resolución de fondo de las pretensiones presentadas y que la misma se pueda hacer efectiva a través de su correcta ejecución. En esa medida, es*

¹ T-608 de 2019

importante tener en cuenta que el derecho de acceso a la justicia no se verifica únicamente con el hecho de acudir ante los jueces competentes, sino que implica que la persona que acude obtenga una solución de fondo pronta, cumplida y eficaz. Por ello, cuando quien concurre a la jurisdicción no obtiene respuesta de fondo en un término razonable, por razones imputables al aparato judicial, se puede concluir que existe vulneración del derecho de acceso efectivo a la administración de justicia.”.

Núcleo que también implica para “acceder en condiciones de igualdad”, esa igualdad se irradie en que los fallos de casos análogos y similares tengan una respuesta igual de los operadores jurídicos o sea una misma interpretación del derecho que constituyen el precedente autorizado para resolver casos similares, sobre lo que la Corte Constitucional ha indicado:

“El principio de igualdad es uno de los elementos más relevantes del Estado constitucional de derecho. Este principio, en términos generales, ordena dar un trato igual a quienes se encuentran en la misma situación fáctica, y un trato diverso a quienes se hallan en distintas condiciones de hecho. Esta formulación general no refleja sin embargo la complejidad que supone su eficacia en un orden jurídico orientado bajo los principios del Estado Social de Derecho, ni deja en claro qué elementos son relevantes para el derecho al momento de verificar las condiciones de hecho, considerando que todas las personas y situaciones presentan semejanzas y diferencias.

9.4. *Por ese motivo, la Sala recuerda que este principio es un mandato complejo en un Estado Social de Derecho. De acuerdo con el artículo 13 Superior, comporta un conjunto de mandatos independientes y no siempre armónicos, entre los que se destacan (i) la igualdad formal o igualdad ante la ley, relacionada con el carácter general y abstracto de las disposiciones normativas dictadas por el Congreso de la República y su aplicación uniforme a todas las personas; (ii) la prohibición de discriminación, que excluye la legitimidad constitucional de cualquier acto (no solo las leyes) que involucre una distinción basada en motivos definidos como prohibidos por la Constitución Política, el derecho internacional de los derechos humanos, o bien, la prohibición de distinciones irrazonables; y (iii) el principio de igualdad material, que ordena la adopción de medidas afirmativas para asegurar la vigencia del principio de igualdad ante circunstancias fácticas desiguales.*

9.5. *En cuanto a la segunda dificultad planteada, es decir, a la existencia de semejanzas y diferencias en todas las personas y situaciones fácticas, las dificultades del intérprete radican en escoger cuáles características son relevantes, sin basarse exclusivamente en juicios de valor. La escogencia de esas cualidades debe efectuarse evaluando su relevancia jurídica, y ponderando, en cada caso, si las semejanzas superan a las diferencias. Así, casos idénticos deberán recibir consecuencias idénticas; casos semejantes, un tratamiento igualitario; y casos disímiles uno distinto, pero solo después de que el juez evalúe la relevancia de los criterios de comparación y pondere cuáles resultan determinantes en cada caso.*

9.6. *En ese orden de ideas, la Corporación ha resaltado que el principio de igualdad posee un carácter relacional, lo que significa que deben establecerse dos grupos o situaciones de hecho susceptibles de ser contrastadas, antes de iniciar un examen de adecuación entre las normas legales y ese principio. Además, debe determinarse si esos grupos o situaciones se encuentran en situación de igualdad o desigualdad desde un punto de vista fáctico, para esclarecer si el Legislador debía aplicar idénticas consecuencias normativas, o si se hallaba facultado para dar un trato distinto a ambos grupos; en tercer término, debe definirse un criterio de comparación que permita analizar esas diferencias o similitudes fácticas a la luz del sistema normativo vigente; y, finalmente, debe constatar si (i) un tratamiento distinto entre iguales o (ii) un tratamiento igual entre desiguales es razonable. Es decir, si persigue un fin constitucionalmente legítimo y no restringe en exceso los derechos de uno de los grupos en comparación.”²*

² C-178 de 2014

Siendo precisamente la garantía del principio de igualdad lo que enmarca el precedente que la Corte Constitucional define³: *“Esta Corporación ha entendido por precedente judicial “aquel antecedente del conjunto de sentencias previas al caso que se habrá de resolver que por su pertinencia para la resolución de un problema jurídico constitucional, debe considerar necesariamente un juez o una autoridad determinada, al momento de dictar sentencia”*. Indicando: *“La Corte Constitucional ha precisado que su precedente posee fuerza vinculante para todos los operadores jurídicos, entre ellos, los jueces. Se trata de materializar el respeto de los principios de la igualdad, la supremacía de la Carta Política, el debido proceso y la confianza legítima, mandatos que obligan a que los jueces tengan en cuenta las decisiones de esta Corte, al decidir los asuntos sometidos a su competencia.”*.

A lo cual agrega:

“Los preceptos jurídicos pueden tener varios significados que constituyen enunciados prescriptivos diversos, los cuales son producto de un proceso de interpretación. La hermenéutica que elaboran las autoridades judiciales que poseen la facultad de unificar jurisprudencia y otorgar comprensiones a normas superiores adquiere el carácter de vinculante para los demás operadores jurídicos.

Desde esos ámbitos doctrinarios, la obligatoriedad de los precedentes se sustenta en los siguientes argumentos: 1) el lenguaje natural que se encuentra en las normas está lleno de ambigüedad –múltiples significados- y de vaguedad –indeterminación en los conceptos- que afectan la interpretación y aplicación del derecho. Esas problemáticas sólo serán solucionadas a través de un proceso hermenéutico plasmado en las sentencias, al solucionar los casos que se someten a la jurisdicción. Los jueces crean reglas individuales derivadas de la lectura del ordenamiento jurídico, prescripciones que vinculan a otras autoridades; 2) las providencias tienen la función de armonizar las diversas normas que regulan un caso y que establecen consecuencias jurídicas contrapuestas; y 3) desarrolla los principios básicos del Estado Constitucional, por ejemplo la seguridad jurídica.

En los sistemas jurídicos contemporáneos, la interpretación que realizan los jueces incluye el derecho legislado y la norma jurídica que se deriva de una sentencia. Nótese que el derecho jurisprudencial es un criterio interpretativo insoslayable para que los jueces fundamenten sus decisiones. La mayoría de los argumentos jurídicos actúan mediante analogía y la distinción, como sucede con la jurisprudencia, puesto que se relacionan, de un lado, los hechos con las decisiones pasadas; de otro lado, los supuestos fácticos de un caso anterior con una causa similar en el futuro para aplicar la regla de decisión fijada y resolver la disputa.

En ese contexto, esta Corporación ha entendido por precedente judicial “aquel antecedente del conjunto de sentencias previas al caso que se habrá de resolver que, por su pertinencia para la resolución de un problema jurídico constitucional, debe considerar necesariamente un juez o una autoridad determinada, al momento de dictar sentencia”.⁴

Siendo precisamente esta la razón de ser de la necesidad de la creación de una jurisdicción agraria y rural, con un tribunal máximo que sienta los precedentes vinculantes en la resolución de los conflictos agrarios y rurales y garantice el principio de igualdad a los ciudadanos que acceden a la justicia y que tienen el derecho devenido del acceso a la justicia tener una justicia justa, esto es, una justicia que aplicada por los operadores jurídicos en hechos similares den una respuesta igual, instituto necesario de la seguridad jurídica y la confianza legítima que se irradian en el sistema de justicia.

Esto en cuanto una de las problemáticas relevantes en la conflictividad en materia de tierra rural ha sido precisamente la dispersión interpretativa del derecho en los fallos, incluso con posiciones diferenciadas y distanciadas entre el Consejo de Estado como máximo Tribunal de lo Contencioso

³ SU 068 de 2018

⁴ SU 068 de 2018

Administrativo y la Corte Suprema de Justicia como máximo Tribunal de la justicia ordinaria y dentro de la misma jurisdicción como se refleja en la recién sentencia SU-288 de 2022 de la Corte Constitucional que anota como ratio decidendi de la sentencia de unificación⁵:

“Al revisar los fallos constitucionales de instancia, la Sala Plena encontró que existen dos grandes tendencias de decisión. Algunos aplican el precedente establecido en la Sentencia T-488 de 2014 y, por lo tanto, declaran la existencia de defectos orgánicos, sustantivos y/o fácticos (según el caso) en las sentencias civiles que declararon la pertenencia sobre bienes rurales. Otros jueces y tribunales, en cambio, afirman que siguen el precedente (en especial de tutela) establecido por la Corte Suprema de Justicia, específicamente, en la Sentencia STC-1776 de 2016. Este es un primer motivo para dictar una decisión de unificación por parte de la Sala Plena de la Corte Constitucional.

En segundo lugar, en las sentencias contra las cuales se dirigen las acciones de tutela, dictadas por jueces civiles en procesos de pertenencia, se evidencia que estos funcionarios no aplican ni interpretan de manera uniforme las disposiciones del régimen especial de baldíos, razón por la que adoptan decisiones diferentes y en algunos casos contradictorias. El enorme impacto social que tiene esta diversidad de posiciones, en un tema de especial trascendencia para la equidad y la justicia social, constituye otra razón para la adopción de esta decisión de 2 unificación.”.

Dispersión que tiene un alto impacto cuando afecta a personas de especial vulnerabilidad como los campesinos y los pueblos étnicos reconocidos en la población indígena, narp y rom, dentro de los cuales se encuentran grupos que tiene una doble o triple condición asociada a su condición de vulnerabilidad como la mujer y la mujer madre cabeza de familia en lo rural, y desplazada por la violencia y desarraigada de su terruño. Y que no permiten superar la informalidad en la tierra rural y hacer efectiva una reforma agraria integral que permita el acceso a la tierra al trabajador agrícola cuya actividad no solo hace parte de su idiosincrasia, sino que son factor esencial para la seguridad alimentaria que nos incluye a todos.

3. EL DEFICIT DE ACCESO A LA JUSTICIA EN LA CONFLICTIVIDAD AGRARIA Y RURAL.

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 predio⁶.

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

5

⁶ Corte Constitucional - Comunicado 26 – agosto 18 de 2022. Sentencia SU-288-22 – Expediente T-6.087.412 AC.

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 desarrollo⁷.

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 los tiempos para lograr el registro de las transacciones se encuentran entre once y treinta y tres 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.

4. LA MUJER RURAL Y EL ACCESO A LA JUSTICIA AGRARIA Y RURAL

“Mujeres campesinas sin tierra. Rostros de pobreza y exclusión”⁸, es un artículo que nos muestra con cifras y análisis sustentados la realidad de la mujer en el campo colombiano. En él se resalta:

“Normas innovadoras pero inoperantes. Si bien es cierto, que en Colombia se han desarrollado, desde la conquista distintos mecanismos de reconocimiento de derechos sobre tierras, solo hasta 1988 se reconoció a la mujer como portadora del derecho de titulación de tierras, estableciendo que podrían adjudicarse tierras baldías a toda persona natural mayor de 16 años que fuese jefe de familia, en forma individual o en conjunto con su cónyuge, compañero o compañera permanente, o con parientes hasta el segundo grado de consanguinidad que ayude a ver por sus hijos (Ley 30, Art. 12); disposición ratificada con “Ley Reforma Agraria” (Ley 160, 1994), al instituir que los subsidios de tierras deben entregarse “conjuntamente a nombre de los cónyuges o compañeros permanentes” (art. 24); y que “Las unidades agrícolas familiares sobre tierras baldías se adjudicarán conjuntamente a los cónyuges o compañeros permanentes” (art. 70). No obstante, hoy, la mujer sigue siendo, de facto, la gran excluida en materia de propiedad rural, aunque las cifras son escasas y la veracidad de las mismas es discutible.

La lucha de la mujer por su reconocimiento como titular de derechos de propiedad, a pesar de los reconocimientos normativos ha sido larga, aprendieron a organizarse y se hicieron partícipes de las organizaciones campesinas nacionales y otras regionales, vinculándose de manera activa a las reclamaciones colectivas y a las propias, como mujeres campesinas históricamente excluidas abrieron capítulos de lucha para su beneficio como habitantes y trabajadoras del campo. Un importante fruto de sus demandas fue la “Ley de Mujer Rural” (Ley 731,2002); la cual dispuso garantizar la titularidad de tierra a las mujeres a través de procesos de titulación conjunta, prioritaria para las que son cabeza de hogar y, de titulación de predios de reforma agraria a las empresas comunitarias o grupos asociativos de mujeres rurales. Además de otras disposiciones enfocadas a fortalecer su participación en los órganos de control, decisión, planeación y seguimiento territoriales y nacionales que favorecen el sector rural.

El no acceso a propiedad de la tierra y a medios de producción, representa una forma de violencia de la que son víctima millones de mujeres en el país; violencia económica y

⁷ *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*

patrimonial y, así lo reconoce la “Ley de No Violencia contra la Mujer” (Ley 1257, 2008), al establecer medidas de “sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres” y, decretó la violencia contra la mujer como delito sobre el cual procede investigación, juzgamiento y sanción. Esta Ley identifica los tipos de daño contra la mujer, incluido el daño patrimonial “pérdida, transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales, bienes, valores, derechos o económicos destinados a satisfacer las necesidades de la mujer” (Art. 2). Posteriormente, se reguló la inclusión de la “economía del cuidado” en el Sistema de Cuentas Nacionales – SCN (Ley 1413, 2010), a fin de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país, reconociendo que la economía del cuidado: trabajo no remunerado que realiza la mujer en el hogar, de mantenimiento de la vivienda, cuidados a otras personas y el mantenimiento de la fuerza de trabajo que sí es remunerada (Art. 2). Así, en concordancia con los acuerdos y pactos internacionales, Colombia se comprometió a adoptar las medidas que sean necesarias para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia en los ámbitos públicos y privados, a garantizar el ejercicio de sus derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional e internacional, a garantizar a las mujeres el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales que sean requeridos para su protección y atención, y a adoptar las políticas públicas necesarias para su realización; se encuentran normas que castigan el feminicidio, el abuso sexual, la trata de personas, la violencia intra-familiar, ... pero no se encuentran medidas específicas para informar y sensibilizar sobre la violencia económica y sobre el daño patrimonial, mucho menos se encuentran procedimientos para denunciarlo, investigarlo, castigarlo; de manera que los comportamientos arraigados en los grupos sociales y en las instituciones (por tradición o costumbre), continúan privando a la mujer de sus derechos económicos y patrimoniales.

Documento que aporta como cifras:

“El extinto Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder,⁴ en la “Base Consolidada Procesos Titulación Baldíos, Fondo Nacional Agrario y Subsidio Integral de Tierras”, entre 1900 y 2015 mostró que la titulación de tierras, incluso para el gobierno es una política orientada a beneficiar a los hombres: se titularon un total de 23'742.947 hectáreas a 587.000 familias, beneficiando a 79.903 hombres cabeza de hogar y a 47.219 mujeres cabeza de hogar. Datos que llaman la atención al compararlos con la información del DANE, según la cual en 2016 el 22% de las mujeres rurales eran cabeza de hogar, y en diciembre de 2017 había 22 millones de mujeres en el país, de las cuales el 56% eran madres cabeza de hogar. La diferencia de información 459.878 familias corresponden a datos no desagregados (hombre/mujer) entre 1900 y 2000, período en los que se muestra solamente el total de títulos entregados.

El Censo Nacional Agropecuario – CNA (2014- 2016) censó 43 millones de hectáreas en la totalidad de municipios del país y de los territorios étnicos⁵ y concluyó que: (i) el 38,6% de las hectáreas censadas se usan para actividades agropecuarias, mientras que el 56,7% (63,2 millones) son bosques naturales; (ii) el 26% de las Unidades Productivas Agropecuarias - UPA están bajo responsabilidad de mujeres (499.000); que hombres y mujeres toman decisión sobre el 12,6% de las UPA (241.000) y; que el 61,4% (1'179.000) son controladas por hombres; (iii) que las UPA manejadas por mujeres tienen menos de 5 hectáreas y ocupan el 9,4% del área total y; (iv) que solo el 19,1% de las UPA a cargo de mujeres cuentan con maquinaria; el 18,7% han recibido asistencia técnica; el 11,9% solicitaron créditos y; el 56,2% tienen un área de producción para autoconsumo.

Las cifras confirman que las tierras de las mujeres son las de menor tamaño y las menos tecnificadas, que las mujeres son quienes menos acceden a créditos agrarios y a asistencia técnica, pero son las que más alimentos producen para el sostenimiento de la familia.”.

Esta contextualización nos conlleva necesariamente a preguntar si la mujer rural tiene una real protección a sus derechos respecto de la tierra cuando sus condiciones asimétricas de acceso a la justicia y las barreras que se le imponen debilitan su condición para incoar una demanda y ejercer sus derechos como parte procesal que le permitan una lucha simétrica en la defensa de la formalización de la propiedad, sin que para ello deba someterse a una condición patriarcal que se le ha impuesto socialmente.

Son múltiples los condicionamientos impuestos a la mujer rural que debilitan su lucha por el derecho a tierra, que ha título de guía se resalta en el Auto 092 de 2008, expedido por la Corte Constitucional en seguimiento a la sentencia T -025 de 2004, mediante el cual toma determinaciones frente a la “Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, después de la sesión pública de información técnica realizada el 10 de mayo de 2007 ante la Sala Segunda de Revisión. Auto en el cual se expone:

“Las estructuras sociales históricamente establecidas en Colombia también han puesto a la mayoría de las mujeres del país, especialmente las de zonas rurales y marginales, en una posición de desventaja y asimetría frente a la propiedad, y en particular la propiedad de la tierra.

Una proporción significativa de las mujeres desplazadas que han sido incluidas en el RUPD han reportado que antes del desplazamiento eran propietarias de tierras. Sin embargo, es claro que las mujeres del país históricamente acceden a la propiedad de la tierra y de bienes inmuebles a través de sus compañeros de sexo masculino. Como consecuencia de este rasgo estructural, las mujeres enfrentan diversos obstáculos para acreditar la propiedad de la tierra, para conocer sus derechos reales o la extensión de su patrimonio, para contar con los títulos necesarios o con las pruebas de posesión requeridas, incluso para acreditar la relación de pareja con su proveedor, etc. Tal y como se explica a la Corte, “dado que la relación entre las mujeres y su derecho a la propiedad, especialmente en el ámbito rural, ha estado mediada por su compañero, cuando el desplazamiento forzado está acompañado de la pérdida de su pareja, las mayores dificultades son evidentes: las mujeres no conocen los linderos, no saben de la existencia de títulos, no tienen información sobre la modalidad de la propiedad, no tienen pruebas de posesión, y en muchos casos, no están en capacidad de dimensionar lo que la tierra y sus productos derivados pueden representar en términos económicos”.

Esta situación de indefensión jurídica en sí misma ubica a las mujeres en mucho mayor riesgo de ser despojadas de su propiedad por los actores armados al margen de la ley, con mayor facilidad que a los hombres, a través de amenazas de hecho y maniobras jurídicas fraudulentas que las mujeres están mal posicionadas para resistir o contrarrestar efectivamente. En igual medida, cuando se produce la pérdida de su proveedor económico –usualmente titular y conocedor de los derechos sobre la tierra y bienes inmuebles- por causa del conflicto armado, el desconocimiento de las mujeres respecto de sus derechos y su mayor vulnerabilidad terminan por facilitar el despojo a manos de los grupos armados en conflicto. Ha de tenerse en cuenta a este respecto que la propiedad o posesión de la tierra constituyen ventajas estratégicas de los grupos enfrentados en el conflicto armado colombiano, por lo cual la débil posición de las mujeres propietarias o poseedoras en el país incrementa los peligros para su seguridad y las transforma en presa fácil de los grupos armados ilegales del país.

(...)

Las distintas autoridades que integran el SNAIPD han presentado, como estrategia de prevención del desplazamiento forzado, el redoblamiento de esfuerzos para proteger la propiedad y posesión sobre bienes inmuebles rurales, a través de procesos tales como la clarificación de los derechos reales individuales y colectivos, el saneamiento de la propiedad, y el establecimiento de restricciones a la comercialización de bienes inmuebles, en tanto

factores que desincentivan el despojo de la tierra por parte de los grupos armados ilegales y favorecen el arraigo territorial de la población. Sin embargo, tal y como se explica a la Corte, **“esta política desconoce que la profunda desigualdad entre varones y mujeres en la distribución de la propiedad de la tierra se debe a preferencias masculinas en la herencia, privilegios masculinos en el matrimonio, sesgos masculinos en los programas estatales de distribución de la tierra y sesgos de sexo/género en la participación en el mercado de tierras, donde es menos probable que las mujeres participen como compradoras. En este sentido, no se definen estrategias de igualdad de oportunidades y de acción afirmativa para las mujeres en las medidas legales, institucionales y comunitarias de protección del patrimonio de la población en situación de desplazamiento forzado o en riesgo de ser desplazada”**.

Esta condición de desventaja de la mujer rural frente a la propiedad, que se traduce en barreras de acceso a la justicia, debe ser necesariamente tratada en la creación de la jurisdicción agraria y rural, que parte de un contexto de ser una justicia especial y diferenciada para superar los conflictos de la propiedad en lo rural, que en su mayoría busca una respuesta de justicia a la vulnerabilidad del trabajador del campo cuya informalidad la Corte Constitucional tuvo como razón en la expedición de la sentencia SU-288 de 2022.

Justicia agraria y rural que requiere generar unas condiciones necesarias para que el acceso a la justicia por la mujer rural supere las asimetrías en la forma en que lo manifiesta la Corte Constitucional en la sentencia C-210 de 2021, cuando expone:

La igualdad procesal y el juicio integrado

110. *La Corte⁸ ha señalado que en la Constitución la igualdad tiene una triple naturaleza, toda vez que es un valor⁸², un principio y un derecho fundamental, por lo cual se le ha considerado como “uno de los pilares sobre los cuales se soporta el Estado colombiano”. Bajo la concepción aristotélica ha reconocido que el principio de igualdad “no supone un mandato de simetría absoluta en el trato y en la protección que deben recibir las personas y situaciones. Por consiguiente, el trato desigual no siempre es contrario a la Carta Política”. (...)*

111. *A la igualdad se le ha asignado dos dimensiones: una formal, según la cual no se distinga entre sujetos y excluya toda forma de discriminación directa o indirecta, que implica para el Estado “el deber (...) de abstenerse de concebir normas que diseñen, promuevan o ejecuten medidas o interpretaciones del derecho, que conduzcan a agravar o perpetuar la situación de exclusión, marginación o discriminación de grupos tradicionalmente desventajados en la sociedad”. Otra material, que opera cuando “por las condiciones de los sujetos implicados en la regulación, se torna imperativo discriminar positivamente (...). Esto, a partir del supuesto de la diferencia, como forma de garantizar condiciones de igualdad real y efectiva, de tener un trato con resultados equiparables por (...) la ley. Es un principio destinado a incluir (...) reglas que permitan superar las desigualdades que, de hecho, enfrentan diversos grupos tradicionalmente discriminados o marginados, o las personas que (...) se encuentran en situación de vulnerabilidad o debilidad manifiesta”. Así las cosas, tales dimensiones exigen que los derechos, privilegios, deberes y cargas se distribuyan de manera justa y equitativa⁹.*

112. *A las mismas se le han sumado la igualdad como concepto relacional, ya que su estudio presupone “la determinación de una [comparación], característica o elemento común entre dos situaciones, personas o grupos poblacionales” y como concepto relativo, porque “ninguna situación, persona o grupo son idénticos a otros y, (...) por tanto, determinar la igualdad y la desigualdad supone siempre un juicio de valor sobre cuál característica o propiedad resulta relevante para establecer el examen de igualdad requerido para las normas procesales”.*

113. Lo anterior ha permitido a la Corte sostener que **las situaciones de igualdad o desigualdad entre las personas o los supuestos “no son nunca absolutas sino siempre parciales”**. El principio de igualdad no exige que el legislador brinde un trato “mecánico y matemáticamente” paritario o que establezca “una multiplicidad de regímenes jurídicos atendiendo todas las diferencias”. Al contrario, el legislador está autorizado para “ordenar de manera similar situaciones de hecho diferentes”, en la medida en que dicho tratamiento se fundamente “en un criterio de comparación¹ y sean razonables en atención a la finalidad que la norma en particular persigue”. Entonces, el examen de violación a la igualdad o la mejor forma de aplicar este principio no parte “de presupuestos idénticos, ni tampoco de situaciones por completo diferentes, sino que se efectúa en relación con igualdades y desigualdades parciales, a partir de propiedades relevantes desde el punto de vista jurídico-constitucional”.

114. Ello ha derivado en cuatro mandatos específicos aplicables a normas que otorgan derechos¹ e imponen deberes y cargas¹: “(i) un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas¹⁰⁷; (ii) un mandato de trato diferente a destinatarios cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común¹; (iii) **un mandato de trato similar a destinatarios cuyas situaciones presentan similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias**; y, por último, (iv) un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias s[o]n más relevantes que las similitudes”.

115. Ahora bien, el mandato en virtud del cual toda persona puede ejercer sus derechos en igualdad de oportunidades y condiciones dentro de un proceso se manifiesta en el principio de igualdad procesal. Este mandato supone que “debe existir simetría para las partes en sus oportunidades de ataque y defensa, (...) probatorias, (...) alegación y (...) de impugnación”.

116. Ello significa que “una norma procesal resulta discriminatoria cuando las personas que deben tomar parte de una determinada actuación procesal se verían afectadas positiva o negativamente por ella, reciben un trato distinto a quienes se encuentran en una situación similar, sin que (...) encuentre una justificación constitucionalmente aceptable. En otras palabras, un trato legal discriminatorio no se configura frente a las actuaciones procesales en sí mismas, puesto que estas, en tanto actos jurídicos sucesivos en el tiempo, son diferentes entre sí por naturaleza; un trato legal discriminatorio surge entre las personas relacionadas con dichas actuaciones procesales. Una determinada regulación legal del proceso resultará lesiva del principio (...) de igualdad, cuando las personas que se relacionan (...) con tal proceso son tratadas por la ley en forma diferente, a pesar de que deberían recibir un trato igual por mandato de la Constitución”.

117. **No obstante, la simetría procesal “no es absoluta y existen circunstancias que permiten tratos diferentes sin que ello viole la igualdad procesal. Surgen al menos tres circunstancias (...). Primero, la igualdad procesal no puede solo analizarse desde las garantías o instancias aisladas, se debe ver desde el procedimiento como un todo. (...) Segundo, otro factor (...) es la disparidad real y material que existe entre las partes procesales. (...). Tercero, el parámetro con el cual se mide la igualdad procesal varía cuando existe información asimétrica entre las partes procesales o cuando los incentivos que tienen para actuar son diversos. (...) En suma, el parámetro con el cual se mide el respeto del principio de igualdad procesal no siempre es el mismo, pues depende del proceso en el cual se inserta la norma que aparentemente establece una desigualdad evaluada como un todo, es decir, visto en contexto”.**

118. De manera que una norma acusada de desconocer el principio de igualdad procesal no contraviene la Constitución cuando: “(i) el derecho al debido proceso de las partes procesales se mantiene incólume; y (ii) se privilegien principios como la celeridad (...) y el

principio de economía procesal. Además, (...) debe analizar (iii) el prototipo del esquema procesal adoptado, (iv) la pretensión de proteger a la parte débil de la relación procesal y (v) la búsqueda de la superación de anomalías como la información asimétrica y los incentivos para impedir o retardar el impulso del proceso". Por el contrario, cuando la Corte encuentra que la simplificación del trámite judicial "envuelve la anulación del derecho en función del cual fue instituida la garantía o el mecanismo procesal, ha declarado la inexequibilidad de la respectiva disposición".. (subrayado fuera de texto)

De donde el legislador le es dable discernir si en materia de una justicia rural y agraria que tiene por objeto prioritario resolver los conflictos de la propiedad en el campo colombiano, que parte de la base de ser una justicia diferencial con un enfoque a un colectivo de especial vulnerabilidad, requiere reforzarse el acceso a la justicia de un grupo especialmente vulnerable dentro de lo vulnerable, o como el título del artículo aquí citado "Mujeres campesinas sin tierra. Rostros de pobreza y exclusión.", es decir de una mujer rural que por si misma condición ya sufre un impacto mayor en sus derechos en una situación social históricamente patriarcal que la obligan a una lucha por su condición de mujer campesina y a una lucha de igualdad de derechos de acceso y no exclusión frente a la propiedad de la tierra.

Las lecciones aprendidas y las evidencias del acceso a la justicia en materia de tierra para la mujer rural en los procesos de restitución de tierras nos han mostrado las barreras que, desde lo geográfico, el condicionamiento social e histórico, los factores económicos, la ausencia de conocimiento de sus propios derechos y otros factores tiene la mujer rural. Son múltiples los estudios que se han hecho sobre este fenómeno ya plenamente reconocido y evidenciado que desde lo histórico ya parte de una situación desventajosa, incluso como resultado de normas que operaron frente a la propiedad para la mujer hasta bien entrado el siglo XX, donde el acceso a los derechos patrimoniales de la mujer se veían condicionados al hombre, ya fuera como hija o esposa, generando una cultura machistas, impacto que replicado en el tiempo puso a la mujer y en especial a la mujer rural en su relación con la tierra en una condición de desventaja, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 1. Tenencia de tierra y género.

Forma de tenencia de la tierra forzada a abandonar o despojada	Hombre (%)	Mujer (%)	Hombre y Mujer (%)
Propietario(a)	64,2	25,5	9,3
Poseedor (a)	58,9	26,7	14,5
Ocupante de baldío	70,0	8,9	21,1
Ocupante de hecho	55,4	25,0	19,6
Heredero	56,3	32,5	11,2

Fuente: Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, octubre de 2010.

FUENTE: Comisión de Seguimiento (2010). Restitución de tierras y enfoque de género. Diana Esther Guzmán Rodríguez, Nina Chaparro González. Documento Dejusticia 12.

En el artículo investigativo "Aproximación a las barreras jurídicas y procedimentales en la restitución de tierras. Estudio de caso: mujeres de Ataco, sur del Tolima"⁹, se exponen los problemas y barreras jurídicas que ha enfrentado la mujer rural en materia de restitución de tierras, problemática que se hace extensiva en los conflictos derivados de la informalidad de la tierra rural que es precisamente donde se centra el objetivo de la jurisdicción Agraria y Rural, así:

“La caracterización de la Corporación Humanas analizó 28 sentencias que hacen parte de la primera resolución de micro focalización y sobre ellas logra hacer una presentación general que indica:

- La mayoría de reclamantes son mujeres adultas y adultas mayores, campesinas de origen, con educación básica (primaria), la mayoría incompleta, con altos índices de analfabetismo jurídico y con personas a su cargo o ellas mismas a cargo de otra persona (...).
- Las mujeres de Ataco manifestaron tener jornadas de trabajo de más de 12 horas, entre las 5am y cerca de las 9pm. Las principales actividades que realizan se relacionan con las labores de cuidado de hijos, hijas, compañero y del hogar. Esto significa preparación de alimentos, organización de la vivienda, arreglo de uniformes, cuidado de animales, entre otras actividades relacionadas con la limpieza y el orden. (Corporación Humanas, 2017, p. 13).

Debe señalarse a partir de las características de las mujeres que una de las primeras dificultades presentadas en el proceso administrativo y jurídico correspondió precisamente a la comprensión del proceso y la descripción del vínculo con la propiedad, ya que muchas no eran propietarias.

Demostrar la posesión de la tierra es un primer reto para algunas mujeres que no tienen claridad sobre los límites y extensión de la propiedad, así como el modo de explotación. Para varias mujeres, esta era una tarea de sus compañeros permanentes que en muchos casos las abandonaron, fueron asesinados, desaparecidos o tienen nuevas familias y no se interesan por retornar a los predios que antes ocupaban. Las mujeres así deben acudir a quienes eran sus vecinos para que mediante testimonios que exige la Unidad de Restitución de Tierras, puedan demostrar que habitaban el predio y era explotado por ellas. Así uno de los requisitos fundamentales para avanzar en el proceso administrativo y judicial, como lo es la individualización de los predios, se convierte en una barrera para algunas mujeres dadas la división sexual del trabajo en el campo.

Ahora ya en las sentencias de los jueces, se puede observar que la mayoría eran poseedoras y la extensión de sus predios no alcanzaba ni siquiera a cumplir con una UAF (unidad agrícola familiar).”.

Lo que refleja dos de las problemáticas de la mujer rural para acceder a una justicia de reconocimiento de sus condiciones sobre la tierra: El alto índice de analfabetismo jurídico, que a la vez se traduce en los costos que puede implicar la asesoría de un abogado, e igualmente el factor probatorio de su condición sobre la tierra ante la informalidad característica de la propiedad en el campo, por lo cual el procedimiento que se conciba en materia de acción agraria y rural debe establecer principios y leneas que permitan a la mujer rural acceder en igualdad de oportunidades a la justicia, por lo cual deben irradiarse figuras como la gratuidad, la del intercesor legal que le brinde información sobre sus derechos y los déficit procedimentales, de defensa y contradicción y probatorios que le ayuden a superar las desventajas de partida en las cargas procesales propias de un juicio, la de las sentencias extra o ultra petita como ya lo consagra el artículo 281 parágrafo 2 de la Ley 1564 de 2012, y permitir que las organizaciones no gubernamentales, Las organizaciones sociales, comunitarias, de mujeres, cívicas o de índole similar puedan actuar en representación de personas en condición de vulnerabilidad, especialmente las mujeres, reconociendo que en materia de restitución de tierras son estas organizaciones las que han permitido un empoderamiento de la mujer.

Al examinar sentencias de fondo como de tutela frente a la restitución de tierras se pueden establecer casos de negación de derecho a la mujer rural en condición de vulnerabilidad, uno de los casos se denota en la sentencia T679 de 2015, donde ante los hechos:

“1. *En febrero de mil novecientos noventa y seis (1996), la accionante adquirió un predio, a través de documento privado, ubicado en la vereda San Joaquín del Municipio de Puerto Leguízamo en el Departamento del Putumayo. Ese lugar se caracterizó por ser un sitio*

en el que se presentaron frecuentes combates entre distintos actores armados.

2. Ese mismo año, los enfrentamientos se agudizaron, motivo por el cual, la demandante tuvo que desplazarse junto con su hija Rosa Bernarda, al Municipio de Florencia, Caquetá. Su hija Rosa decidió continuar su viaje hasta Bogotá y la actora vivió en Florencia por ocho años más, hasta que, nuevamente por razones del conflicto, en el dos mil cuatro (2004), decide desplazarse a la ciudad de Bogotá. Ese mismo año fue incluida en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA).

3. El doce (12) de marzo de dos mil trece (2013), la peticionaria acudió a la Unidad de Tierras para solicitar la restitución de los predios abandonados. Sin embargo, le informaron que una vez asegurada la zona por parte de la fuerza pública se daría inicio al trámite para la correspondiente inscripción del inmueble en el registro de tierras despojadas y abandonadas.

4. Fue así como, nuevamente, en noviembre de dos mil trece (2013) elevó una petición a la Unidad solicitando información sobre el estado del trámite de restitución. En respuesta a su comunicación le indicaron que “la jurisdicción donde se encuentra el predio que reclama el solicitante no se ha implementado el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, por lo cual su trámite se iniciará una vez se lleve a cabo la microfocalización”.

5. La accionante indica que tiene setenta años de edad, motivo por el cual, sostiene que no puede esperar hasta el 2021 (tiempo previsto para la restitución de todos los predios) para ver satisfechos sus derechos fundamentales a la vida digna y restitución de tierras.”

Y siendo negado el amparo de tutela en primera y segunda instancia, la Corte determina el estudio del caso señalando: “En ese orden de ideas, acorde con lo expuesto, la Sala estudiará de fondo el presente caso, no solo por la relevancia constitucional de los derechos fundamentales de las víctimas de la violencia, para quienes el despojo es una de las lesiones más frecuentes a su dignidad, sino también porque una respuesta negativa al estudio de procedibilidad llevaría a negarle el acceso a la administración de justicia (229 CP), mediante un recurso efectivo (art. 25 CADH) para la defensa de los derechos constitucionales (art. 86 CP) de un sujeto de especial protección constitucional (art. 13 CP).”

Sentencia en que la Corte Constitucional ampara los derechos de la tutelante en razón. “**Ante esta situación, como se sostuvo en la parte motiva de esta providencia, aleja a la víctima de su derecho ya que, sin razones suficientes, se impide acceder a su tierra despojada. A ello hay que sumarle que se trata de una persona adulta mayor que no puede esperar indefinidamente hasta que la administración adopte las medidas necesarias para otorgar eficacia a sus derechos.**”

Todo ello hace concluir la necesidad de que la justicia agraria y rural tenga un enfoque de género, en el que los operadores judiciales lo reconozcan e incorporen en los fallos, con un énfasis en la protección de la mujer rural en su acceso a la formalización de la propiedad, que le otorgue derechos individuales de disposición, en cuanto a título de ejemplo no reconocer la propiedad como familiar y otorgar sólo el derecho al hombre significa un desamparo para la mujer, que la ley debe prever y no tolerar.

6. DE LA JUSTICIA AGRARIA Y RURAL Y LA JUSTICIA AMBIENTAL

ENFOQUES DIFERENCIADOS DE LA JUSTICIA AGRARIA Y LA JUSTICIA AMBIENTAL

La Justicia agraria que se le ha dado en la doctrina el carácter de derecho agrario como una disciplina jurídica que se ha tratado de definir¹⁰:

¹⁰ Derecho agrario y justicia agraria – Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la

"A. ARCANGELI 1/. "Por derecho agrario debe entenderse el conjunto de normas, de derecho privado o de derecho público, que rigen a las personas, los bienes, los actos y las relaciones jurídicas en la esfera de la agricultura", o bien "las normas que tienen por objeto inmediato y directo la reglamentación jurídica de la agricultura".

R. MAGABURU 2/. "El derecho rural es el conjunto autónomo de preceptos jurídicos que recaen sobre las relaciones emergentes de toda explotación agropecuaria, establecidos con el fin principal de garantizar los intereses de los individuos y de la colectividad derivados de aquellas explotaciones".

A. LEAL GARCIA 3/. "El derecho agrario es el derecho de los predios rústicos y de la empresa agrícola, o sea el conjunto de normas jurídicas que regulan la pertenencia, uso y disfrute de las fincas rústicas y el desenvolvimiento de la empresa agrícola".

J.L. OSORIO 4/. "El derecho agrario es el conjunto de normas pertenecientes a las personas, a las propiedades y a las obligaciones rurales".

G. CARRARA 5/. "... el conjunto de normas jurídicas que rigen la actividad agraria en sus sujetos, en los bienes a ellos afectados y en las relaciones jurídicas instituidas para ejercer dicha actividad".

M. DE JUGLART 6/. "Por derecho rural se entiende en general el conjunto de reglas aplicables a los bienes y a las personas que viven en el campo".

L. MENDIETA Y NUÑEZ 7/. "El derecho agrario es el conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia que se refieren a la propiedad rústica y a las explotaciones de carácter agrícola".

G. BOLLA 8/. "Una ordenación jurídica interna, concebida para fomentar el funcionamiento y la organización de los elementos y fuerzas ideales y reales de la producción y para institucionalizar la economía en el marco de los intereses superiores y respondiendo a fines proclamados constitucionalmente".

V. GIMENEZ LANDINEZ 1/. "... el conjunto de normas jurídicas que establecen y regulan el derecho del hombre a la propiedad de la tierra y las facultades y las obligaciones que para el individuo y para el Estado se derivan del mismo".

S. RITTERMAN 2/. "... el conjunto de las prescripciones que regulan las relaciones de producción en la agricultura de modo muy particular y sobre todo con miras a su reconstrucción socialista".

A. BALLARIN-MARCIAL 3/. Es el "sistema de normas tanto de derecho privado como de derecho público especialmente destinadas a regular el estatuto del empresario, su actividad, el uso y tenencia de la tierra, las unidades de explotación y la producción agraria en su conjunto, según unos principios generales peculiares de esta rama jurídica".

L.A. GAZOLLO 4/. "... un derecho mixto que regula la propiedad rural y el ejercicio de las actividades agrícolas en cuanto se encaminan a la producción".

R. SWIATKOWSKI 5/. "... el conjunto de las normas jurídicas que regulan las relaciones sociales vinculadas a la formación del régimen agrícola y a su reconstrucción socialista, así como a las formas económicas de esta reconstrucción".

J.R. ACOSTA CAZAUBON 6/. "El derecho social agrario es el conjunto de normas y principios que se ocupan de disciplinar las relaciones jurídicas del sector agrícola y de regular la distribución de la propiedad y tenencia de la tierra a fin de establecer la justicia social en el campo".

R. SI NATALE 7/. "... un conjunto de normas jurídicas que tienen por fin el desarrollo económico y humano del mundo rural mediante la transformación del régimen de la propiedad y de la tenencia de la tierra, el fomento de las actividades agropecuarias y la conservación racional de los recursos naturales".

R. VICENTE CASANOVA 8/. "... es el conjunto de normas y principios que regulan la propiedad territorial y que orientan y aseguran su función social...".

A.C. VIVANCO 9/. "... el orden jurídico que rige las relaciones entre los sujetos intervinientes en la actividad agraria con referencia a objetos rurales y con el fin de proteger los recursos naturales renovables, fomentar la producción agropecuaria y asegurar el bienestar de la

comunidad".

F. PEREIRA SODERA 10/. "... el conjunto de principios y normas de derecho público y de derecho privado que tienen por fin disciplinar las relaciones emergentes de las actividades rurales con base en la función social de la tierra".

Nos conllevan a establecer en forma generalizada que la justicia agraria marca las relaciones de la actividad agraria y que convergen con lo dispuesto en el artículo 64 constitucional del deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios de forma individual o colectiva, de donde son precisamente los conflictos que surgen en las relación de los individuos con la propiedad y demás formas de uso y tenencia de la tierra lo que es el objetivo de la jurisdicción agraria y rural. Jurisdicción agraria y rural que por lo actores involucrados en los conflictos de la tierra en su mayoría campesinos que trabajan, explotan y tienen una productiva de la tierra y que como lo ha definido la Corte Constitucional son sujetos de especial protección, al igual que las comunidades étnicas, necesariamente es una jurisdicción que se enmarca diferencialmente, siendo por ello que el operador de justicia agrario debe conocer las problemáticas agrarias y rurales de forma integral, para generar el acceso a una justicia con capacidad efectividad de solucionar las complejidades sobre los derechos en el campo.

Esta justicia que se ocupa de un derecho de propiedad que igualmente la constitución protege y que se deviene como un derecho real, e individual que surge de su condición jurídica reconocida o que se busca reconocer a través de la justicia que es la razón de ser de la jurisdicción agraria y rural.

Jurisdicción agraria y rural que al resolver las problemáticas de la tierra necesariamente va a encontrar situaciones en las cuales la resolución del conflicto planteado sobre la tierra requiere de la solución de temas socioambientales, tal es el caso a título de ejemplo de campesinos que por décadas han explotado suelos en zonas que posteriormente han sido declaradas reserva forestal, y donde surge una tensión entre los derechos fundamentales del campesino y el derecho colectivo al medio ambiente, que debe ser resuelto como para dar solución al conflicto de propiedad y derechos sobre ese suelo explotado.

Es por ello como lo propone la Comisión Colombiana de Juristas – Coljuristas en el documento "Reflexiones para una justicia agraria en Colombia"¹¹, debe existir en la jurisdicción agraria y rural una armonización de los derechos que están en juego ante una conflicto agrario y rural con el medio ambiente, así: "Es importante que la eventual jurisdicción agraria priorice la armonización desde una perspectiva de integralidad de los derechos, por encima de los ejercicios de simple ponderación, ya que la primera opción permitirá establecer fórmulas que impliquen la protección de dos o más derechos de manera simultánea sin que deban colisionar o imponerse unos por encima de otros, como sucede con la ponderación. Lo anterior en virtud de la complementariedad e interdependencia de los derechos en materia ambiental y humanitaria, máxime si estamos hablando de controversias donde está de por medio una eventual ruptura de la relación que tienen los indígenas, los afros y el campesinado con el territorio.",

Para ello es necesario que la ley que desarrolle el acto legislativo genere una competencia de definir lo ambiental por fuero de atracción, cuando sea necesario para resolver el conflicto agrario y rural.

Generar una jurisdicción con competencia para resolver los conflictos de la propiedad rural, que es el papel central del acto legislativo, con una competencia para resolver los conflictos ambientales desviaría el objetivo de la jurisdicción agraria y rural y el cumplimiento de la justicia diferencia que se acordó en el punto 1.8 del Acuerdo Final de Paz, en cuanto la justicia ambiental y el derecho ambiental como disciplina espacial, tiene una connotación diferente y transversal en cuanto su definición constitucional en el artículo 79 es un derecho colectivo justiciable en su vulneración a

¹¹ Reflexiones para una justicia agraria en Colombia – aprendizajes desde el proceso de restitución de tierras, Comisión Colombiana de Juristas, 2021.

https://coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/Reflexiones_para_una_justicia_agraria_en_Colombia.pdf

través de la acción popular y solo por conexidad con derechos fundamentales a través de la tutela.

La justicia ambiental es definida por la Corte Constitucional en consonancia con normas convencionales en la sentencia SU-123 de 2018, en los siguientes términos: *“La justicia ambiental puede ser entendida como el **“tratamiento justo y la participación significativa de todas las personas independientemente de su raza, color, origen nacional, cultura, educación o ingreso con respecto al desarrollo y la aplicación de las leyes, reglamentos y políticas ambientales”**. La justicia ambiental es entonces un marco analítico que ha permitido terciar ante un conflicto ecológico distributivo, dado que intenta eliminar la discriminación que padecen algunas comunidades en relación con el acceso de servicios ambientales y de la exposición superlativa a los desechos de ciertas industrias. La Corte ha considerado que la justicia ambiental, dentro del marco de la Constitución, está compuesta por cuatro elementos interrelacionados: i) la justicia distributiva; ii) la justicia participativa; iii) el principio de sostenibilidad; y iv) el principio de precaución.”* (subrayado fuera de texto)

Lo que indica que la justicia ambiental parte del derecho colectivo que se caracteriza por ser un derecho de todos por lo cual no tiene, ni puede tener una concepción individual, en cuanto su vulneración afecta a todos por igual, no solo incluso al colectivo que sufre una afectación directa, sino que las afectaciones ambientales nos impactan a todos incluidas las futuras generaciones, por ello la justicia ambiental parte de la inclusión de toda persona, sin que pueda generarse una carga distributiva diferencial frente a los derechos y deberes ambientales por condiciones de raza, color, origen nacional, cultura, educación o ingreso, pues se nos impone a todos por ser una justicia distributiva igualitaria y no diferencial.

En ese orden una jurisdicción ambiental abarca y engloba en su concepción transversal e inherente a toda actividad humana, para definir conflictos ambientales en las múltiples formas de afectación en cuanto son varias las clases de contaminación: Atmosférica, hídrica, acústica, lumínica, visual térmica (cambio climático).

Así mismo los problemas en materia de contaminación del suelo no tienen siempre una correlación con los problemas de propiedad de la tierra, sino que pueden ser consecuencia de los usos del suelo que es un problema de los planes de ordenamiento territorial POT, de las responsabilidades ambientales en materia de construcción de obras de infraestructura, o en materia de ejecución de contratos ya sea de explotación de recursos naturales no renovables desechos, contaminación hídrica, tala indiscriminada, problemáticas de licencias ambientales o planes ambientales, todos de conocimiento de la justicia contencioso administrativa a través de la sección primera del Consejo de Estado en última instancia.

La justicia ambiental en Colombia tiene un componente sancionador administrativo por los daños causados al medio ambiente que se enmarca en la Ley 1333 de 2009 de competencia de las autoridades administrativas ambientales, de las que pueden surgir conflictos por la aplicación de sanciones que se imponen por actos administrativos demandables ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Igualmente pueden surgir daño por responsabilidad civil extracontractual de conocimiento de la justicia civil ordinaria.

O afectación al medio ambiente como bien jurídico tutelado que da lugar a la configuración de conductas penales.

Esta complejidad de la justicia ambiental que no tiene una conexidad directa con los conflictos de la propiedad de la tierra rural, indica que si bien el juez agrario y rural se busca tenga un conocimiento y una experiencia en el tema específico, no indica que tenga un conocimiento al mismo tiempo sobre todos los temas de diversa índole ambiental.

La pretensión de una justicia agraria y rural a la cual se le agregue la ambiental anula la razón de

ser de tener los colectivos vulnerables del campo, una justicia especializada, ágil eficiente y cumplida, en cuanto lo ambiental se tornaría en un desplazamiento de los problemas que busca solucionar esta justicia que por más de un siglo ha sido una súplica de la justicia y equidad de acceso al suelo rural.

7. ANALISIS DE LA INCIDENCIA PRESUPUESTAL DEL PROYECTO EN EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN – RAMA JUDICIAL

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público Radicado 2-2021-058256 de noviembre 3 de 2021 como comentarios a la ponencia para primer debate al Proyecto de Ley Estatutaria N°. 143 de 2021 “por la cual se crea una especialidad judicial agraria y rural, se establecen los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales y se dictan otras disposiciones”, efectúa una proyección de costos que permite determinar los costos unitarios que genera: la creación de un despacho de Magistrado de una alta corte, de un despacho de un Magistrado de Tribunal, y de un despacho de juez en la categoría de circuito, así:

	Gasto de Personal Asociados a la Nomina	Contribuciones	Total Costo Unitario
Alta Corte			
Magistrado Alta Corporación	499.319.734	107.408.312	606.728.046
Escribiente Alta Corporación	69.306.407	21.364.917	90.671.323
Magistrado Auxiliar	396.638.452	88.673.326	485.311.778
Oficial Mayor - Alta Corporación	112.188.923	34.356.444	146.545.368
Auxiliar de Magistrado (Auxiliar Judicial 1)	94.138.216	28.570.900	122.709.116
Total	1.171.591.732	280.373.899	1.451.965.631
Tribunales (Superiores del Distrito Judicial y Administrativos) - Jurisdicción Ordinaria y Administrativa	Gasto de Personal Asociados a la Nomina	Contribuciones	Total Costo Unitario
Magistrado de Tribunal	396.636.452	88.673.326	485.311.778
Secretario de Tribunal	127.457.783	39.628.133	167.085.915
Escribiente de Tribunal	61.627.873	18.919.515	80.547.388
Profesional grado 21	128.239.522	39.902.042	168.141.564
Oficial Mayor Tribunales	90.299.048	27.248.719	117.547.766
Auxiliar Judicial 1	94.138.216	28.570.900	122.709.116
Profesional grado 33	164.068.493	53.242.488	217.310.981
Total	1.062.467.387	296.185.123	1.358.654.508

Juzgados Agrarios y Rurales de la Jurisdicción Ordinaria - Categoría de Circuito	Gasto de Personal Asociados a la Nomina	Contribuciones	Total Costo Unitario
Juez del Circuito	222.611.777	78.215.300	300.827.078
Secretario Circuito	89.053.922	26.947.033	116.000.955
Escribiente circuito	58.919.462	18.132.716	77.052.178
Auxiliar Judicial 2	90.299.048	27.248.719	117.547.766
Oficial Mayor o Sustanciador Juzgados de circuito	76.408.936	23.211.571	99.620.507
Total	537.293.145	173.755.339	711.048.484
Relatoría para unificación			
Relator - Tribunales	127.457.783	39.628.133	167.085.915
Auxiliar de Relatoría	90.299.048	27.248.719	117.547.766
Oficial Mayor - Alta Corporación	112.188.923	34.356.444	146.545.368
Total	329.945.754	101.233.296	431.179.049
Total impacto gastos de personal	3.101.298.018	851.547.657	3.952.847.672
Adquisición de bienes y servicios (25%)	775.324.505	212.886.914	988.211.918

Fuente. :DGPPN, valores 2021 actualizados IPC, Valores sujetos a actualización con base en expedición de Decreto Incremento Salarial 2022.

Fuente directa: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Concepto Radicado 2-2021-058256 de noviembre 3 de 2021 como comentarios a la ponencia para primer debate al Proyecto de Ley Estatutaria N°. 143 de 2021 “por la cual se crea una especialidad judicial agraria y rural, se establecen los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales y se dictan otras disposiciones”.

La creación de la Jurisdicción Agraria y Rural tiene impacto en el presupuesto general de la nación – rama judicial en cuanto implica la creación de la nueva Corte Agraria y Rural, de tribunales agrarios y rurales y jueces en categoría de circuito agrarios y rurales, cuyo impacto al concebirse como una nueva jurisdicción es menor a la creación de la especialidad agraria y rural en cuanto como especialidad si bien sólo implicaba a nivel de máxima instancia, conforme los proyectos de ley que proyectaban su creación a la creación de dos plazas de nuevos magistrados en la sección primera del Consejo de Estado, si implica a nivel de Tribunales y jueces del circuito una duplicidad al implicar la creación dentro de las jurisdicciones contencioso administrativa y ordinaria de tribunales administrativos agrarios y rurales y de tribunales ordinarios agrarios y rurales, e igualmente la creación de juzgados del circuito administrativos agrarios y rurales y jueces del circuito ordinarios agrarios y rurales.

Lo anterior se demuestra en la presente tabla para cuyos cálculos se toma como fuente los costos y valores estimados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público Radicado 2-2021-058256 de

noviembre 3 de 2021 como comentarios a la ponencia para primer debate al Proyecto de Ley Estatutaria N°. 143 de 2021 “por la cual se crea una especialidad judicial agraria y rural, se establecen los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales y se dictan otras disposiciones”, así:

Tabla proyección de costos especialidad presentada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a Noviembre de 2021:

Cuadro 2.					
Costo estimado del Proyecto de Ley Estatutaria analizado					
	Gasto de Personal Asociados a la Nomina	Contribuciones	Total Costo Unitario	# Cargos	COSTO TOTAL
Alta Corte					
Magistrado Alta Corporación	499.319.734	107.408.312	606.728.046	2	1.213.456.092
Escribiente Alta Corporación	69.306.407	21.364.917	90.671.323	4	362.685.292
Magistrado Auxiliar	396.638.452	88.673.326	485.311.778	15	7.279.676.670
Oficial Mayor - Alta Corporación	112.188.923	34.356.444	146.545.368	4	586.181.472
Auxiliar de Magistrado (Auxiliar Judicial 1)	94.138.216	28.570.900	122.709.116	4	490.836.464
Total	1.171.591.732	280.373.899	1.451.965.631	29	9.932.835.990
Tribunales (Superiores del Distrito Judicial y Administrativos) - Jurisdicción Ordinaria y Administrativa	Gasto de Personal Asociados a la Nomina	Contribuciones	Total Costo Unitario	# Cargos	COSTO TOTAL
Magistrado de Tribunal	396.636.452	88.673.326	485.311.778	90	43.678.060.008
Secretario de Tribunal	127.457.783	39.628.133	167.085.915	30	5.012.577.462
Escribiente de Tribunal	61.627.873	18.919.515	80.547.388	90	7.249.264.878
Profesional grado 21	128.239.522	39.902.042	168.141.564	90	15.132.740.777
Oficial Mayor Tribunales	90.299.048	27.248.719	117.547.766	90	10.579.298.976
Auxiliar Judicial 1	94.138.216	28.570.900	122.709.116	90	11.043.820.419
Profesional grado 33	164.068.493	53.242.488	217.310.981	180	39.115.976.556
Total	1.062.467.387	296.185.123	1.358.654.508	660	131.811.739.076
Juzgados Agrarios y Rurales de la Jurisdicción Ordinaria - Categoría de Circuito	Gasto de Personal Asociados a la Nomina	Contribuciones	Total Costo Unitario	# Cargos	COSTO TOTAL
Juez del Circuito	222.611.777	78.215.300	300.827.078	230	69.190.227.849

Secretario Circuito	89.053.922	26.947.033	116.000.955	230	26.680.219.758
Escribiente circuito	58.919.462	18.132.716	77.052.178	310	23.886.175.224
Auxiliar Judicial 2	90.299.048	27.248.719	117.547.766	230	27.035.986.272
Oficial Mayor o Sustanciador Juzgados de circuito	76.408.936	23.211.571	99.620.507	460	45.825.433.192
Total	537.293.145	173.755.339	711.048.484	1.460	192.618.042.295
Relatoría para unificación					
Relator - Tribunales	127.457.783	39.628.133	167.085.915	4	668.343.660
Auxiliar de Relatoría	90.299.048	27.248.719	117.547.766	6	705.286.596
Oficial Mayor - Alta Corporación	112.188.923	34.356.444	146.545.368	4	586.181.472
Total	329.945.754	101.233.296	431.179.049	14	1.959.811.728
Total impacto gastos de personal	3.101.298.018	851.547.657	3.952.847.672	2.163	336.322.429.089
Adquisición de bienes y servicios (25%)	775.324.505	212.886.914	988.211.918		84.080.607.272
					420.403.036.361

Fuente: :DGPPN, valores 2021 actualizados IPC, Valores sujetos a actualización con base en expedición de Decreto Incremento Salarial 2022.

Fuente directa: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Concepto Radicado 2-2021-058256 de noviembre 3 de 2021 como comentarios a la ponencia para primer debate al Proyecto de Ley Estatutaria N°. 143 de 2021 “por la cual se crea una especialidad judicial agraria y rural, se establecen los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales y se dictan otras disposiciones”.

Con base en los costos unitarios a valor de 2021, y proyectando de manera primaria una estructura organizativa de la jurisdicción de:

Despachos Magistrados Alta Corte	5
Despacho Magistrados Tribunal	45
Despachos Jueces del circuito	115

Se tendría una proyección:

Cuadro 2.					
Costo estimado del Proyecto de Ley Estatutaria analizado					
	Gasto de Personal Asociados a la Nomina	Contribuciones	Total Costo Unitario	# Cargos	COSTO TOTAL
Alta Corte			606.728.046	5	3.033.640.230
Magistrado Alta Corporación	499.319.734	107.408.312	90.671.323	10	906.713.230
Escribiente Alta Corporación	69.306.407	21.364.917			

Magistrado Auxiliar	396.638.452	88.673.326	485.311.778	35	16.985.912.230
Oficial Mayor - Alta Corporación	112.188.923	34.356.444	146.545.368	10	1.465.453.680
Auxiliar de Magistrado (Auxiliar Judicial 1)	94.138.216	28.570.900	122.709.116	10	1.227.091.160
Total	1.171.591.732	280.373.899	1.451.965.631	70	23.618.810.530
Tribunales (Superiores del Distrito Judicial y Administrativos) - Jurisdicción Ordinaria y Administrativa	Gasto de Personal Asociados a la Nomina	Contribuciones	Total Costo Unitario	# Cargos	COSTO TOTAL
Magistrado de Tribunal	396.636.452	88.673.326	485.311.778	45	21.839.030.010
Secretario de Tribunal	127.457.783	39.628.133	167.085.915	15	2.506.288.725
Escribiente de Tribunal	61.627.873	18.919.515	80.547.388	45	3.624.632.460
Profesional grado 21	128.239.522	39.902.042	168.141.564	45	7.566.370.380
Oficial Mayor Tribunales	90.299.048	27.248.719	117.547.766	45	5.289.649.470
Auxiliar Judicial 1	94.138.216	28.570.900	122.709.116	45	5.521.910.220
Profesional grado 33	164.068.493	53.242.488	217.310.981	90	19.557.988.290
Total	1.062.467.387	296.185.123	1.358.654.508	330	65.905.869.555
Juzgados Agrarios y Rurales de la Jurisdicción Ordinaria - Categoría de Circuito	Gasto de Personal Asociados a la Nomina	Contribuciones	Total Costo Unitario	# Cargos	COSTO TOTAL
Juez del Circuito	222.611.777	78.215.300	300.827.078	115	34.595.113.970
Secretario Circuito	89.053.922	26.947.033	116.000.955	115	13.340.109.825
Escribiente circuito	58.919.462	18.132.716	77.052.178	155	11.943.087.590
Auxiliar Judicial 2	90.299.048	27.248.719	117.547.766	115	13.517.993.090
Oficial Mayor o Sustanciador Juzgados de circuito	76.408.936	23.211.571	99.620.507	230	22.912.716.610
Total	537.293.145	173.755.339	711.048.484	730	96.309.021.085
Relatoría para unificación					
Relator - Tribunales	127.457.783	39.628.133	167.085.915	2	334.171.830
Auxiliar de Relatoría	90.299.048	27.248.719	117.547.766	3	352.643.298
Oficial Mayor - Alta	112.188.923	34.356.444	146.545.368	2	293.090.736

Corporación			68		
Total	329.945.754	101.233.296	431.179.049	7	979.905.864
Total impacto gastos de personal	3.101.298.018	851.547.657	3.952.847.672	1.137	186.813.607.034
Adquisición de bienes y servicios (25%)	775.324.505	212.886.914	988.211.918		46.703.401.759
					233.517.008.793

De donde se concluye que la creación de la especialidad Agraria y Rural conforme las proyecciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público tendría a costos del año 2021 un valor de \$420.403.036.361, mientras la Jurisdicción Agraria y Rural calculado con los costos proyectados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, tomando como referente el año 2021, serían de \$233.517.008.793, con un menor valor aproximado del 45%.

Los valores en cumplimiento al exhorto efectuado por la Corte Constitucional en la SU 288 – 2022, en la decisión decimoquinta, implican su proyección en el mediano plazo en un horizonte de tres (3) años en la Ley de presupuesto para la vigencia 2026 (contando el trámite del PAL y PEL y su control de constitucionalidad), año en el cual debe iniciar el funcionamiento de la Jurisdicción.

8. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Artículo original Proyecto	Modificación	Justificación
<p>Artículo 1. El inciso primero del artículo 116 de la Constitución quedará así:</p> <p>Artículo 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, 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.</p>	<p>Artículo 1. El inciso primero del artículo 116 de la Constitución quedará así:</p> <p>Artículo 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, <u>la</u> 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.</p>	Ajuste de redacción
<p>Artículo 2. Adiciónese al Título VIII de la Constitución (De la Rama Judicial) el Capítulo IV-A, “<i>De la jurisdicción agraria y rural</i>”, en los siguientes términos:</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO IV-A. DE LA JURISDICCIÓN AGRARIA Y RURAL</p> <p>Artículo 245A. La Corte Agraria y Rural es el máximo tribunal de la jurisdicción agraria y rural, cuya estructura y funcionamiento será definido en</p>	<p>Artículo 2. Adiciónese al Título VIII de la Constitución (De la Rama Judicial) el Capítulo 3A 4A, “<i>De la jurisdicción agraria y rural</i>”, en los siguientes términos:</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO 3-A. DE LA JURISDICCIÓN AGRARIA Y RURAL</p> <p>Artículo 245A. La Corte Agraria y Rural es el máximo tribunal de la jurisdicción agraria y rural, cuya estructura y funcionamiento será definido en</p>	Se ajusta por técnica legislativa, para que el capítulo creado sea el 3A (y no IV-A), primero en cuanto la numeración del capítulo en la norma constitucional es en números ordinarios y segundo para que el capítulo adicionado sea el 3A, a fin de que el orden de las Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Corte Agraria y Rural, queden en el orden actual de la Constitución, con un último capítulo 4, correspondiente a la jurisdicción constitucional.

<p>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>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.</p> <p>Artículo 245B. Son funciones de la Corte Agraria y Rural:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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 	<p>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>Parágrafo transitorio. Por una sola vez, los Magistrados de la Corte Agraria y Rural serán elegidos por el Pleno del Congreso de la República de listas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura con base en una convocatoria pública a cargo de dicha autoridad administrativa.</p> <p>Artículo 245B. Son funciones de la Corte Agraria y Rural:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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 	
--	--	--

<p>Constitución, en relación con los asuntos de su competencia. 5. Ejercer las demás funciones que determine la ley. 6. Darse su propio reglamento.</p> <p>Parágrafo Primero. 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 y étnico.</p>	<p>asuntos de su competencia. 5. Ejercer las demás funciones que determine la ley. 6. Darse su propio reglamento.</p> <p>Parágrafo Primero. 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 y étnico.</p>	
	<p>Artículo 3°. Modifíquese el artículo 156 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 156. La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, 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.</p>	<p>Variación numérica</p>
	<p>Artículo 4°. El artículo 238 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>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.</p>	
<p>Artículo 4. La Jurisdicción Agraria y Rural entrará a funcionar en un término no superior a dos (2) años siguientes a la promulgación de</p>	<p>ARTÍCULO 5°. La Jurisdicción Agraria y Rural entrará a funcionar en un término no superior a dos (2) años siguientes a la promulgación de</p>	<p>Variación numérica.</p>

<p>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.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p>	
<p>Artículo 5. 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.</p>	<p>ARTÍCULO 6°. 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.</p>	<p>Variación numérica.</p>
<p>Artículo 6. El presente acto legislativo entrará en vigencia en la fecha de su promulgación.</p>	<p>Artículo 7° (Nuevo). Vigencia y armonización. Inclúyase la expresión “Corte Agraria y Rural” en los artículos 126,174,197, 231, 232 y 233 de la Constitución Nacional.</p> <p>El presente acto legislativo entrará en vigor en la fecha de su promulgación.</p>	

9. PROPUESTA DE MODIFICACION AL ARTICULO 245A

<p>TEXTO PONENCIA SEGUNDO DEBATE</p>	<p>TEXTO PROPUESTO</p>
<p>Artículo 245A. 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</p>	<p>Artículo 245A. 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</p>

<p>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>Parágrafo transitorio. Por una sola vez, los Magistrados de la Corte Agraria y Rural serán elegidos por el Pleno del Congreso de la República de listas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura con base en una convocatoria pública a cargo de dicha autoridad administrativa.</p>	<p>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><u>Parágrafo. Los Magistrados de la Corte Agraria y Rural serán elegidos por medio de un concurso de méritos realizado por las dos instituciones de educación superior que, teniendo facultad de derecho, el año inmediatamente anterior hayan obtenido la puntuación más alta en las pruebas de calidad de la educación superior y bajo la dirección del Consejo Superior de la Judicatura, o quien haga sus veces, en el que se deberán elegir en estricto orden de mérito.</u></p>
---	---

10. JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES PROPUESTAS AL ARTICULO 245A

Los altos cargos del Estado colombiano, y que son producto de esta reforma constitucional, deben ser ocupados con la mayor vocación de servicio, idoneidad y experiencia profesional posibles. Elevar sustancialmente el requisito de experiencia mínima para acceder al ejercicio de estas altas dignidades, implica reconocer que son escenarios para culminar una vida profesional y no plataformas que puedan aprovecharse para mejorar proyectos personales.

Rawls, en su teoría de la justicia, reconoce los cargos públicos como bienes escasos que deben ser redistribuidos (Rawls, 1975). Cuando los requisitos para acceder a dichos empleos no son tan exigentes, fácilmente se puede presentar el fenómeno de la puerta giratoria. Es decir, que aquel alto funcionario luego de un tiempo de haberse retirado puede acceder a otro empleo del mismo nivel. Los cargos públicos son posiciones tan importantes que deben distribuirse al mayor número de ciudadanos posible. Sin embargo, en Colombia nuestro diseño institucional permite “repetir” hasta dos o tres veces en un alto cargo.

La Corte Constitucional en las sentencias C-588 de 2009 y C-249 de 2012 le dio la connotación a los principios de mérito y acceso igualitario a los cargos públicos de cláusulas esenciales del Estado social de derecho.

En conclusión, el acceso a los cargos públicos más importantes del país y mejor remunerados debe tener requisitos exigentes para su acceso. Así, el principio de eficiencia se reconoce con el mayor nivel de idoneidad exigido, pero, a su vez, se da una rotación de estos empleos entre los ciudadanos colombianos.

11. CONFLICTO DE INTERESES

De conformidad con lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019,

“por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones”, y que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, se dispone que el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos la descripción de las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno así se encuentran en una causal de impedimento.

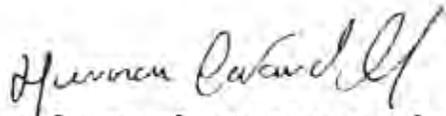
Es pertinente indicar que, para llegar a configurar una violación al conflicto de intereses, “El interés exigido debe tener tal entidad que lleve al congresista a incurrir en un ejercicio parcializado y no transparente de sus funciones, es decir, a una actuación no signada por la correcta prestación de la función pública y la prevalencia del interés social, sino por sus propios beneficios. En tal sentido, se ha exigido que el interés debe ser directo, esto es, que surja automáticamente del cumplimiento de la función parlamentaria; asimismo, debe ser particular o, en otras palabras, radicare en cabeza del congresista o de las personas que tienen vínculos con este; actual, es decir, precedente y concurrente con el cumplimiento de las funciones por parte del parlamentario; moral o económico, lo cual pone de manifiesto que no está circunscrito al ámbito estrictamente monetario, y, por último, debe ser real, no hipotético o eventual”¹².

Conforme a lo anterior, se considera que en los términos en que está planteado el presente proyecto de acto legislativo, salvo circunstancias específicas, no se configuran causales de conflicto de interés para los congresistas que participen de la discusión y votación del articulado, ello dado el espíritu general del mismo y los fines superiores que persigue.

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presentamos ponencia favorable y en consecuencia solicitamos a la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes dar Segundo Debate al **Proyecto de Acto Legislativo No. 173 2022 Cámara “Por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia y se establece la Jurisdicción Agraria y Rural”**, de conformidad con el texto modificatorio propuesto en este informe de ponencia.

Atentamente,


HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ
Representante a la Cámara
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA CÁMARA DE

¹² Sentencia No. 11001-03-15-000-2015-01333-00 de Consejo de Estado - Sala Contenciosa Administrativa, de 9 de noviembre de 2016, CP: Ramiro Pazos Guerrero

REPRESENTANTES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 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 LA REPÚBLICA

DECRETA:

Artículo 1. 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 2. Adiciónese al Título VIII de la Constitución (De la Rama Judicial) el Capítulo 3A 4A, “De la jurisdicción agraria y rural”, en los siguientes términos:

**CAPÍTULO 3-A. DE LA JURISDICCIÓN AGRARIA Y RURAL
DE LA JURISDICCIÓN AGRARIA Y RURAL**

Artículo 245A. 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. 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. Los Magistrados de la Corte Agraria y Rural serán elegidos por medio de un concurso de méritos realizado por las dos instituciones de educación superior que, teniendo facultad de derecho, el año inmediatamente anterior hayan obtenido la puntuación más alta en las pruebas de calidad de la educación superior y bajo la dirección del Consejo Superior de la Judicatura, o quien haga sus veces, en el que se deberán elegir en estricto orden de mérito.

Artículo 245B. 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 Primero. 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 y étnico.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 156 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 156. La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, 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 4°. 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 5°. 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.

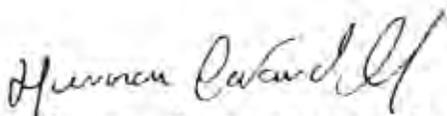
Parágrafo transitorio. Mientras entra en funcionamiento la Jurisdicción Agraria y Rural, el Consejo Superior de la Judicatura, designará autoridades judiciales para resolver conflictos rurales y agrarios ya existentes en todo el territorio nacional.

Artículo 6°. 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 7°. **Vigencia y armonización.** Inclúyase la expresión “Corte Agraria y Rural” en los artículos 126, 197, 231, 232 y 233 de la Constitución Nacional.

El presente acto legislativo entrará en vigor en la fecha de su promulgación.

Atentamente,



HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ
Representante a la Cámara
Ponente