

Observatorio Legislativo

JURISDICCIÓN AGRARIA: efectos en los derechos de propiedad privada y el desarrollo del sector rural

Análisis y recomendaciones
Proyecto de Ley



2024

Jurisdicción Agraria: efectos en los derechos de propiedad privada y el desarrollo del sector rural

Recomendaciones para el Congreso de la República

Autores

Carlos Augusto Chacón Monsalve

Director ejecutivo del ICP

Katherine Flórez Pinilla

Directora de investigaciones del ICP

Paula Onzaga Vergara

Directora de asuntos públicos del ICP

Edición y corrección de estilo

Katherinn Cuervo

Directora de comunicaciones estratégicas del ICP

Diseño y diagramación

Luisa Peña

Profesional en comunicaciones del ICP

Myriam Alexandra Romero Montilla

Diseñadora

Fundación Konrad Adenauer - KAS

Calle 93b #18 - 12

(+57) 6017430947

www.kas.de/web/kolombien

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga - ICP

Calle 70 #7a - 29

(+57) 313 431 20 95

www.icpcolombia.org

Diciembre, 2024

Bogotá, Colombia

Contenido

Presentación	3
Contexto	3
1. Principios subjetivos y su impacto en la propiedad	5
2. Competencias de la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales Agrarios y Rurales	5
3. Implicaciones del mensaje de urgencia	6
4. Puntos más álgidos del Proyecto de Ley	6
5. Recomendaciones Jurisdicción Agraria.....	10
6. Propuestas de modificación del articulado del Proyecto de Ley	13
Competencias Jurisdicción Agraria.....	13
Conclusión	20
Referencias	21

Presentación

El **Instituto de Ciencia Política (ICP)** tiene el compromiso de promover la certeza jurídica, la eficiencia institucional y el respeto por los derechos fundamentales, incluidos los derechos de [propiedad privada](#), incluidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la Constitución Política de Colombia. Por ello, consideramos fundamental contribuir a la labor legislativa en el marco de la discusión del [Proyecto de Ley 183 de 2024](#), que reglamenta la Jurisdicción Agraria y Rural, ya que plantea riesgos significativos que afectan la seguridad jurídica y la funcionalidad del sistema judicial en Colombia.

Presentamos al Congreso de la República, al Gobierno nacional y la opinión pública, las siguientes consideraciones y recomendaciones como resultado del trabajo académico del ICP y de las conclusiones de [la mesa de expertos llevada a cabo el 12 de octubre de 2024](#), en la cual participaron congresistas, miembros de Unidades de Trabajo Legislativo - UTL's, representantes de los gremios y el sector privado, ex funcionarios públicos y académicos.

El Proyecto de Ley 183 de 2024 es una iniciativa de origen gubernamental que **pretende otorgar competencias específicas para resolver disputas sobre tierras**. El proyecto ya había sido discutido durante el primer semestre de 2024, pero por falta de tiempo en el Congreso de la República no avanzó. Ahora será tratado de manera conjunta por las comisiones primeras del Senado y la Cámara de Representantes debido a la radicación del mensaje de urgencia por parte de la ministra de Agricultura.

Desde **el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga - ICP-, a través del Observatorio Legislativo y en conjunto con la Fundación Konrad Adenauer en Colombia (KAS)**, en el marco del **Observatorio Legislativo: diálogos sobre lo fundamental**, esperamos contribuir al debate público y político informado, que sirva para considerar el impacto y los efectos de las leyes que se tramitan en el Congreso, en particular, aquellas que afectan la libertad económica, los derechos de propiedad privada, el Estado de derecho y la democracia liberal.

Contexto

El **Proyecto de Ley 183 de 2024** que reglamenta la Jurisdicción Agraria y Rural en Colombia fue radicado por los ministros: Martha Carvajalino de Agricultura y Desarrollo Rural; Ángela María Buitrago de Justicia y del Derecho; y Juan Fernando Cristo del Interior, el pasado 27 de agosto ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley Ordinaria.

El objetivo inicial de esta legislación, basado en el punto 1.1.8 del Acuerdo Final de Paz, era crear una oferta institucional para resolver conflictos relacionados con la tenencia de la tierra. Sin embargo, el proyecto va más allá, otorgando a los jueces agrarios competencias en áreas contractuales, ambientales y registrales, lo que podría aumentar considerablemente los costos de transacción e introducir inseguridad jurídica.

Uno de los riesgos más importantes es que la falta de normas claras y generales puede derivar en interpretaciones subjetivas que generan incertidumbre. En lugar de facilitar negociaciones, las partes involucradas en disputas deben dedicar **más recursos a la resolución de conflictos**, dada la ausencia de una estructura legal coherente y predecible.

La iniciativa gubernamental ya tiene como ponentes designados a los senadores:

- Jorge E. Benedetti (Cambio Radical) - Coordinadores.
- Alejandro Carlos Chacón Camargo (Partido Liberal)- Coordinadores.
- Alfredo Deluque (Partido de la U).
- Juan Carlos García (Partido Conservador).
- Carlos Alberto Benavides (Coalición Pacto Histórico).
- Julián Gallo Cubillos (Partido Comunes).
- Aida Quilcue (MAIS - Movimiento Alternativo Indígena y Social).
- Paloma Valencia (Partido Centro Democrático).
- Ariel Ávila (Partido Verde).

***Está pendiente de radicar ponencia para empezar su discusión en primer debate en el Senado de la República.*

El Proyecto de Ley establece las competencias de la Jurisdicción Agraria y Rural, así como un procedimiento especial agrario y rural. **Este proyecto tiene como objetivo cumplir con el numeral 1.1.8 del Acuerdo Final de Paz, que busca resolver los conflictos sobre la tenencia de la tierra mediante una oferta judicial especializada.** Sin embargo, el alcance de esta jurisdicción se amplía considerablemente ya que afecta los derechos de propiedad convencionalmente establecidos, incluyendo no sólo su definición sino aspectos contractuales, ambientales y registrales, lo que ha generado diversas preocupaciones.

El Proyecto de Ley excede las posibilidades del derecho civil, asignando a los jueces agrarios la responsabilidad de dirimir no solo conflictos sobre la propiedad, posesión y ocupación de tierras, sino también litigios derivados de actividades productivas agrícolas, como la agricultura, la silvicultura, la pesca, y la comercialización de productos agropecuarios. Esto incluye disputas sobre contratos agrícolas, licencias ambientales y actividades rurales conexas, lo que desnaturaliza la finalidad original de la jurisdicción y confunde lo agrario con lo rural.

Adicionalmente, se señala que **varias de las competencias judiciales** que tradicionalmente pertenecen a los jueces agrarios **serían transferidas a la Agencia Nacional de Tierras, lo que genera preocupación sobre la falta de garantías procesales y la efectividad de las decisiones de esta entidad pública**. Las funciones clave, como la clarificación de la propiedad y la extinción del dominio, quedarían en manos de la Agencia, limitando la intervención judicial a etapas finales, cuando ya se han tomado decisiones significativas sobre los derechos de propiedad.

El Proyecto de Ley también presenta principios que **amplían el concepto de la función social y ecológica de la propiedad agraria de manera indefinida, sin criterios claros, lo que podría abrir la puerta a intervenciones del Estado sobre la propiedad privada sin las debidas salvaguardas**.

1. Principios subjetivos y su impacto en la propiedad

Uno de los aspectos más controvertidos del Proyecto es la introducción de principios amplios y subjetivos como “el buen vivir” y “la función social y ecológica de la propiedad” que pueden abrir la puerta a discrecionalidad y subjetividad interpretativa.

La falta de criterios claros para la aplicación de estos principios abre la puerta a interpretaciones variadas por parte de los jueces, lo que podría generar decisiones arbitrarias e impredecibles. La inclusión de estos conceptos sin una definición explícita debilita las garantías procesales de los propietarios y aumenta el riesgo de intervenciones del Estado sobre la propiedad privada sin las debidas salvaguardas.

El proyecto establece la presunción de veracidad en las declaraciones de los sujetos de especial protección constitucional, lo que significa que estos sujetos no necesitan presentar pruebas para respaldar sus afirmaciones. Esto crea un desequilibrio en los procesos judiciales, ya que pone a los propietarios en desventaja al tener que demostrar la falsedad de las afirmaciones realizadas.

2. Competencias de la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales Agrarios y Rurales

El Proyecto también **propone ampliar las competencias de la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural** de la Corte Suprema de Justicia, que incluirá:

- El recurso extraordinario de casación.
- El recurso extraordinario de revisión, salvo en los casos en que alguna de las partes sea una entidad pública o un particular que cumpla funciones administrativas.
- La resolución de conflictos de competencia entre tribunales agrarios y rurales, y entre jueces de diferentes distritos judiciales.

- La petición de cambio de radicación de un proceso a un distrito judicial distinto.
- El recurso de queja en caso de que se niegue la casación o el de apelación, salvo cuando alguna de las partes sea una entidad pública o un particular que cumpla funciones administrativas.

Además, en primera instancia, los Tribunales Agrarios y Rurales tendrán competencia sobre:

- Expropiación conforme a las leyes agrarias.
- Protección de derechos e intereses colectivos en relación con bienes inmuebles rurales.
- Acciones de grupo contra autoridades o personas jurídicas en el ámbito rural.

3. Implicaciones del mensaje de urgencia

El mensaje de urgencia radicado el pasado 21 de octubre por el Gobierno nacional al Proyecto de Ley de Jurisdicción Agraria ha suscitado un intenso debate debido a los riesgos que implica acelerar el trámite de una reforma estructural para el país.

[La Jurisdicción Agraria tiene profundas implicaciones sociales, económicas y legales](#) que requieren un análisis minucioso que permita evaluar sus efectos a largo plazo, sus consecuencias no previstas y su impacto en los derechos de los propietarios y las comunidades rurales.

Desde el Instituto consideramos que **se incrementa el riesgo de que se tomen decisiones apresuradas**, por lo que se deben tener a la mano análisis de sus posibles consecuencias desde una perspectiva integral, que contemple no solo el marco legal, sino también los impactos sociales y económicos.

La propiedad de la tierra ha sido un tema central en los conflictos históricos del país, y cualquier reforma en esta área debe ser cuidadosamente evaluada para evitar generar nuevas tensiones sociales o conflictos territoriales.

El debate apresurado puede limitar la capacidad de la oposición y de todos los miembros del Congreso para proponer modificaciones o señalar las áreas problemáticas que propone el Proyecto de Ley. Esto podría llevar a la aprobación de normas sin el necesario contrapeso legislativo, lo que debilita el principio de control democrático y el sistema de pesos y contrapesos que es esencial en una democracia.

4. Puntos más álgidos del Proyecto de Ley

Transferencia injustificada de competencias a la Agencia Nacional de Tierras (ANT)

El proyecto propone que varias funciones que desde el Decreto Ley 902 de 2017 corresponden a los jueces, sean nuevamente transferidas a la Agencia Nacional de Tierras (ANT). Estas competencias incluyen la clarificación de la propiedad, el deslinde de tierras, la extinción del dominio. **Este cambio representa un grave retroceso en términos de garantías procesales**, ya que fue precisamente la ineficacia de la ANT lo que llevó a que estas funciones se trasladarán a los jueces en 2017.

Al eliminar el control judicial directo en estas decisiones y otorgar más poder a una entidad administrativa que ha sido históricamente ineficiente, se debilita el debido proceso y se pone en riesgo la estabilidad jurídica de los derechos de propiedad agraria.

En lugar de quitarles la competencia a los jueces que actualmente conocen este tipo de casos debido a retrasos en su desempeño, resulta más adecuado fortalecer sus capacidades y proporcionarles las herramientas necesarias para que puedan ser más eficientes en su labor.

Reducción de las garantías del debido proceso

El Proyecto vulnera gravemente el debido proceso **al introducir una presunción de veracidad en las afirmaciones de los sujetos de especial protección constitucional**, sin exigir pruebas para sustentar dichas afirmaciones.

Esta disposición además de contravenir el orden jurídico-procesal, crea un desequilibrio y desigualdad ante la ley entre las partes, ya que pone a los propietarios en desventaja frente a las reclamaciones de determinadas personas o comunidades, afectando de manera directa sus derechos de defensa y de propiedad e imponiendo desventaja.

Riesgo de eliminación del control judicial automático

El Proyecto también elimina el control judicial automático en los procesos agrarios, lo que reduce significativamente las garantías procesales. Al suprimir esta revisión automática por parte de los jueces, se otorga a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) un poder desmedido para tomar decisiones sin una supervisión judicial adecuada. Desestimando la ley y reemplazándola por una decisión administrativa bajo criterios indeterminados.

Esto vulnera gravemente el debido proceso y pone en peligro la seguridad jurídica de los actores rurales. Las decisiones de la ANT, al no estar sujetas a un control judicial inmediato, pueden ser tomadas de manera discrecional, lo que incrementa el riesgo de abusos de poder y decisiones erradas que afecten a los derechos de propiedad.

Promoción indirecta de ocupaciones ilegales

El principio de permanencia agraria, junto con otras disposiciones del Proyecto, limita de manera preocupante las capacidades de las autoridades para proteger a los propietarios de ocupaciones ilegales.

Al restringir los desalojos y actos de perturbación, el Proyecto facilita que predios invadidos permanezcan bajo control de los ocupantes, lo que equivale a una promoción indirecta de las ocupaciones. Esta disposición es alarmante, pues socava los mecanismos de protección de la propiedad privada y alienta la ocupación ilegal bajo el pretexto de proteger actividades productivas.

Las invasiones de tierras deben ser tratadas como actos ilegales y no como un derecho a la permanencia agraria, y es inaceptable que las autoridades se vean limitadas en su capacidad de actuar frente a este tipo de abusos.

Ambigüedad en la función social y ecológica de la propiedad

El proyecto amplía el concepto de "función social y ecológica de la propiedad" de manera imprecisa y sin criterios claros. Esta ambigüedad genera incertidumbre sobre la posibilidad de afectar los derechos de propiedad privada sobre terrenos productivos bajo criterios vagos, que pueden ser interpretados de manera discrecional por el gobierno de turno.

La falta de una definición concreta sobre **lo que constituye "desarrollo rural" abre la puerta a la intervención del Estado en propiedades productivas**, bajo la justificación de la utilidad pública o el interés social, sin ofrecer garantías suficientes para los propietarios. Esta ambigüedad pone en riesgo la seguridad jurídica de los proyectos agrícolas y puede desalentar la inversión en el sector rural.

Inseguridad para las relaciones contractuales en áreas rurales

El Proyecto de Ley **pretende aplicar principios del derecho agrario a contratos celebrados en áreas rurales** que, hasta ahora, han estado regulados por el derecho civil y comercial. Esta modificación genera inseguridad jurídica en las relaciones comerciales rurales, ya que socava la autonomía de la voluntad privada, un principio fundamental en el derecho de los contratos.

La introducción de normas agrarias en relaciones contractuales podría generar incertidumbre en la interpretación y cumplimiento de los contratos, afectando negativamente tanto a pequeños productores como a grandes inversionistas. La inclusión de contratos dentro de la Jurisdicción Agraria crea un escenario de confusión legal y jurídica para todas las partes involucradas.

Desnaturalización del propósito original de la Jurisdicción Agraria

El **Proyecto de Ley 183 de 2024** Senado, desvirtúa el propósito original de la Jurisdicción Agraria, que fue concebido en el Acuerdo Final de Paz para resolver conflictos relacionados con la tenencia y uso de la tierra en áreas rurales. En lugar de limitarse a estos conflictos, **el proyecto amplía las competencias de los jueces agrarios a una serie de litigios que incluyen contratos agrícolas, temas ambientales, registrales, e incluso conflictos sobre servicios públicos en áreas rurales.**

Esta expansión no tiene justificación adecuada y sobrecarga innecesariamente una jurisdicción especializada que debe enfocarse exclusivamente en los problemas agrarios. Al incluir cualquier proceso relacionado con la producción agrícola, el proyecto desborda su contenido y confunde lo agrario con lo rural, lo cual complica la administración de justicia en el campo.

Reconocer y corregir la ineficacia histórica de la Agencia Nacional de Tierras (ANT)

El Proyecto de Ley **no aborda la ineficacia histórica demostrada por la Agencia Nacional de Tierras (ANT) en la gestión de conflictos sobre la tenencia de la tierra y la recuperación de baldíos.** Desde que en 2017 se transfirieron ciertas competencias a los jueces mediante el Decreto Ley 902 de 2017, la ANT no ha logrado presentar las demandas necesarias ni cumplir con su mandato de manera eficiente. La sentencia SU-288 de 2022 reconoció explícitamente esta ineficiencia, señalando la desidia institucional en la protección de los derechos agrarios.

Restituir a la ANT competencias como la clarificación de la propiedad, el deslinde de tierras y la extinción del dominio, sin corregir primero las deficiencias existentes, no solo es un error, sino que aumenta el riesgo de retrasos y decisiones equivocadas en la administración de la justicia agraria. En lugar de clarificar los derechos de propiedad, los distorsiona aún más.

El sistema judicial ofrece mayores garantías de imparcialidad y seguridad jurídica, algo que la ANT no ha demostrado poder proporcionar.

Redundancia jurídica y sobrecarga normativa

El Proyecto de Ley también genera redundancia jurídica al replicar normas ya existentes en el marco legal agrario, lo que provoca una sobrecarga normativa innecesaria. La creación de nuevas disposiciones que duplican marcos legales ya establecidos solo aumenta la confusión y la complejidad del sistema judicial.

Esta duplicidad no contribuye a la eficacia ni a la claridad en la resolución de conflictos agrarios, sino que entorpece el funcionamiento del sistema. **En lugar de simplificar y optimizar el acceso a la justicia agraria, el proyecto introduce normas que complican aún más la resolución de conflictos en el campo.**

Para proteger los derechos de propiedad y asegurar un marco jurídico coherente es fundamental que las competencias sobre la resolución de conflictos agrarios

permanezcan en manos de los jueces, quienes garantizan imparcialidad y seguridad jurídica.

Asimismo, es indispensable limitar las competencias de la Jurisdicción Agraria a su propósito original, sin extenderlas a ámbitos contractuales, ambientales o comerciales que desvirtúan su función. Por último, se debe asegurar que cualquier decisión sobre la tenencia de la tierra esté sujeta a un control judicial robusto y efectivo, para evitar arbitrariedades y proteger los derechos de todos los actores involucrados.

El Proyecto de Ley de Jurisdicción Agraria representa un grave retroceso en la protección de los [derechos de propiedad](#) y las garantías procesales en el ámbito rural. Al desnaturalizar el propósito de la Jurisdicción Agraria, transferir competencias clave a una entidad administrativa ineficiente como la ANT, y otorgar poderes ilimitados a los jueces agrarios, el proyecto genera inseguridad jurídica, fomenta ocupaciones ilegales y compromete la eficiencia en la resolución de conflictos agrarios.

La presunción de veracidad a favor de ciertos actores, la eliminación del control judicial automático y la inclusión de principios vagos como el "**buen vivir**" solo contribuyen a la arbitrariedad y a la creación de un entorno legal impredecible.

5. Recomendaciones Jurisdicción Agraria

Clarificación y delimitación de competencias

El Proyecto de Ley 183 de 2024 Senado, incluye competencias sobre contratos agrícolas, licencias ambientales y otros temas que van más allá de la función original de los jueces agrarios, lo que podría sobrecargar la Jurisdicción Agraria.

Según el artículo 7, se otorgan competencias a los jueces agrarios en temas de contratos agrarios, lo cual desnaturaliza la especialización de esta jurisdicción.

El artículo 9 expande la competencia de los jueces a temas de expropiación y derechos colectivos, aumentando la inseguridad jurídica y reduciendo la capacidad de las jurisdicciones civil y contencioso-administrativa de manejar estos asuntos.

Recomendación

Limitar las competencias de los jueces agrarios exclusivamente a los conflictos sobre la tenencia, uso y propiedad de la tierra, excluyendo las competencias sobre temas contractuales, ambientales y registrales. Es necesario evitar que la Jurisdicción Agraria se sobrecargue con asuntos que podrían ser mejor manejados por otras jurisdicciones especializadas, como la civil o contencioso-administrativa.

Mantenimiento del control judicial sobre decisiones agrarias

La Agencia Nacional de Tierras (ANT) ha demostrado ineficiencia en la resolución de conflictos agrarios. El artículo 7 establece que los jueces agrarios asumirán responsabilidades sobre adjudicación de tierras, pero también menciona la posibilidad de que ciertas funciones sean transferidas a la ANT, lo que debilitaría el control judicial.

El Artículo 12 (Parágrafo 1) señala que la clarificación de propiedad, una función crítica, podría quedar en manos de una entidad administrativa, lo que generaría un riesgo de decisiones arbitrarias y un debilitamiento del debido proceso.

La historia muestra que la ANT, y sus predecesores como el INCORA e INCODER, no han sido eficientes en el manejo de estos temas, lo que refuerza la necesidad de que los jueces mantengan el control sobre estos procesos.

Recomendación

Evitar la transferencia de competencias clave de los jueces agrarios a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y mantener un control judicial robusto sobre las decisiones agrarias. Las funciones clave como la clarificación de la propiedad y la extinción de dominio deben permanecer bajo la supervisión de jueces agrarios y no ser delegadas a una entidad administrativa con historial de ineficacia.

Precisión en los principios que guiarán la Jurisdicción Agraria

La subjetividad de estos principios puede llevar a decisiones arbitrarias, dificultando que las partes involucradas puedan prever el resultado de un juicio agrario. En muchos casos, estos principios podrían ser utilizados para justificar resultados que favorezcan a una parte de manera desproporcionada, afectando la seguridad jurídica en el campo.

Por ejemplo, el principio de "buen vivir" que establece el artículo 5 del texto no tiene una definición clara ni un marco legal sólido que lo respalde, lo que abre la puerta a interpretaciones subjetivas por parte de los jueces.

Recomendación

Definir de manera clara y concreta los principios bajo los cuales operarán los jueces agrarios, evitando la ambigüedad de términos como "bienestar", "buen vivir" y "protección al más débil". Estos principios deben ser reemplazados por criterios más objetivos y específicos que permitan un fallo justo y predecible en cada caso.

Fortalecimiento de las garantías procesales

La presunción de veracidad propuesta en **el artículo 34, que favorece a ciertos grupos como el campesinado o comunidades indígenas, crea un desequilibrio procesal**, poniendo a los propietarios rurales en una situación de desventaja.

En el derecho procesal, la carga de la prueba es un principio fundamental que asegura que quien realiza una reclamación debe demostrarla, y eliminar este principio en favor de una parte sin requerir pruebas debilita la justicia. Esta situación no solo compromete el debido proceso, sino que también puede desalentar la inversión en el campo.

Además, el artículo 36 introduce una flexibilidad probatoria para estos sujetos, permitiendo que sus reclamaciones sean tratadas con menos rigor probatorio, lo que pone en desventaja a los propietarios no protegidos.

Recomendación

Reformular la presunción de veracidad en las declaraciones de los sujetos de especial protección constitucional, exigiendo que las reclamaciones estén respaldadas por pruebas adecuadas para asegurar un proceso equilibrado y justo. La justicia agraria debe garantizar que ambas partes en el conflicto tengan las mismas oportunidades de presentar y probar su caso.

Protección a la propiedad privada y función social

El artículo 5, numeral 4 menciona la ampliación indefinida del concepto de **“función social y ecológica de la propiedad agraria”** que podría ser utilizado para justificar medidas que afecten los derechos de propiedad privada sin las debidas salvaguardas legales. Esto pone en riesgo la seguridad jurídica de los propietarios rurales y afecta su confianza en el sistema legal.

Las decisiones que involucran el uso de la tierra deben ser basadas en principios claros, y no en definiciones vagas que pueden variar de acuerdo con las circunstancias políticas de cada gobierno.

Recomendación

Revisar y precisar el concepto de la función social y ecológica de la propiedad agraria para evitar interpretaciones arbitrarias que permitan intervenciones injustificadas del Estado sobre la propiedad privada. Es fundamental que la definición de este concepto esté respaldada por criterios claros y objetivos.

Garantizar la seguridad jurídica y evitar la promoción de ocupaciones ilegales

El artículo 12 de la iniciativa gubernamental propone el principio de permanencia agraria, tal como está planteado, podría ser interpretado como un llamado a que los ocupantes ilegales permanezcan en las tierras que han invadido. Esto representa una amenaza a la seguridad jurídica de los propietarios, desincentivando la inversión y el desarrollo rural. Un marco legal que favorezca la ocupación ilegal socava el Estado de derecho y genera conflictos innecesarios en el campo, especialmente en zonas donde el conflicto agrario ya es complejo.

Recomendación

Revisar el principio de permanencia agraria para evitar que se convierta en un incentivo para las ocupaciones ilegales de tierras. Se debe garantizar que las disposiciones legales no faciliten la apropiación indebida de tierras, protegiendo los derechos de los propietarios legítimos.

Mejorar la coordinación entre jurisdicciones

El artículo 14 del Proyecto de Ley **prioriza la creación de una jurisdicción agraria independiente**, lo que podría generar conflictos de competencia con otras jurisdicciones, especialmente en casos que involucran tanto aspectos civiles como agrarios.

Es necesario evitar una duplicidad de esfuerzos y garantizar que cada jurisdicción mantenga su competencia, especialización y pueda operar de manera eficiente. La coordinación entre las distintas ramas del sistema judicial es esencial para evitar retrasos y sobrecarga en los procesos judiciales.

Recomendación

Asegurar que la Jurisdicción Agraria no entre en conflicto con otras jurisdicciones como la civil y la contencioso-administrativa, estableciendo mecanismos de coordinación claros para evitar duplicidades y choques de competencias.

6. Propuestas de modificación del articulado del Proyecto de Ley **Competencias Jurisdicción Agraria**

Principios Sustanciales del Derecho Agrario (artículo 5)

Eliminar del proyecto de ley los principios sustanciales del derecho agrario contenidos en el Artículo 5, ya que estos resultan inconsistentes con el propósito adjetivo de la norma, el cual se centra exclusivamente en reglamentar las competencias y el procedimiento especial de la jurisdicción agraria y rural.

Este enfoque es suficiente para garantizar la operatividad de la jurisdicción, sin necesidad de incorporar principios de naturaleza sustantiva que desbordan su alcance. La inclusión de principios como el "**buen vivir**" genera riesgos de interpretación que podrían llevar a la arbitrariedad y a la creación de un entorno legal impredecible.

Justificación: garantizar la imparcialidad y evitar que el juez agrario opere bajo una lógica diferente a la requerida para garantizar la igualdad procesal, según lo señalado por la Corte Suprema de Justicia.

Función Social y Ecológica de la Propiedad (artículo 5 numeral 4)

Propuesta de Reforma: **de no eliminarse el artículo 5, incluir en el numeral 4 una modificación en el siguiente sentido:**

Función social y ecológica de la propiedad agraria. **Los conflictos de naturaleza agraria y rural se resolverán con apego a las consideraciones contenidas en el artículo 58 de la Constitución Política de Colombia**, y respetando los derechos de propiedad privada y las obligaciones ecológicas, según las excepciones establecidas en la Ley 160 de 1994.

Justificación: **evitar interpretaciones amplias que puedan dar lugar a inseguridades jurídicas y a interpretaciones que desconozcan que los derechos de propiedad privada hacen parte del bloque de constitucionalidad por hacer parte de la Constitución y de tratados internacionales en materia de derechos humanos.**

Competencias de la Jurisdicción Agraria (artículo 7)

Propuesta de Reforma: delimitar claramente las competencias acordes a la especialidad de la Jurisdicción Agraria, **para el efecto se propone el siguiente texto modificador:**

De los asuntos que se tramitan a través del proceso agrario y rural. Se tramitarán a través del proceso agrario y rural dispuesto en esta ley los litigios y controversias respecto de los derechos de propiedad, uso y tenencia de bienes inmuebles ubicados en suelo clasificado como rural, así como de las relaciones económicas de índole agraria descritas en esta Ley, en particular, los siguientes asuntos:

- Las acciones contra los actos administrativos proferidos por la Agencia Nacional de Tierras, respecto de los asuntos señalados en el artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017 o en el trámite de la Ley 160 de 1994.
- La acción de nulidad para la resolución de controversias respecto de los actos de adjudicación en los términos del artículo 38 del Decreto Ley 902 de 2017.
- Las demandas presentadas por la Agencia Nacional de Tierras en desarrollo del procedimiento único de ordenamiento social de la propiedad rural.
- Las operaciones administrativas derivadas de las actuaciones realizadas en ejecución de los actos administrativos definitivos del procedimiento único de ordenamiento social de la propiedad rural o en el trámite de la ley 160 de 1994.
- La expropiación de la que trata la Ley 388 de 1997, cuando verse sobre predios rurales y agrarios.
- Las demandas que versen sobre inmuebles rurales de pertenencia.
- Las demandas que versen sobre inmuebles rurales de posesorios.
- Saneamiento de la propiedad agraria.
- Formalización de la pequeña propiedad rural.

- Las demandas que versen sobre inmuebles rurales de servidumbre.
- Las demandas que versen sobre inmuebles rurales de división de la propiedad común.
- Las demandas que versen sobre inmuebles rurales de deslinde y amojonamiento.
- Las demandas que versen sobre inmuebles rurales sobre procesos reivindicatorios.
- Restablecimiento de la posesión o de la tenencia.
- Lanzamiento por ocupación de hecho.
- Las demandas que versen sobre inmuebles rurales sobre rectificación de áreas y linderos cuando deban surtirse ante la Jurisdicción.
- Las demandas que versen sobre inmuebles rurales sobre tradición imperfecta, ausencia o inexistencia de registro o folio de matrícula inmobiliaria, vicios en el registro.
- Acciones de grupo y responsabilidad extracontractual, siempre que la controversia sea de carácter agrario y rural.
- Controversias sobre la administración de la copropiedad, reconocimiento y divisiones materiales de fundos rurales.
- Diferendos relacionados con el ambiente previstos en el Decreto Ley 2811 de 1974, Código Nacional de Recursos Naturales Renovables, exclusivamente si se generan en el marco de procesos agrarios siempre que la pretensión ambiental impacte de manera directa la agraria y su definición sea necesaria para resolver el diferendo en materia agraria y rural.
- Acciones de nulidad respecto de los actos administrativos emanados por la Agencia Nacional de Tierras o quien haga sus veces.

Justificación: evitar la invasión de competencias de otras jurisdicciones y garantizar una aplicación práctica y funcional. Además, **el artículo actual incluye asuntos contractuales, ambientales y registrales que no son exclusivos del ámbito agrario.** Esta amplitud desvirtúa el propósito original de la jurisdicción, sobrecarga innecesariamente a los jueces agrarios y desvía la atención de los conflictos que justifican su existencia, como los relacionados con la reforma rural integral.

Competencia de los jueces agrarios en única instancia (artículos 11 y 21)

Propuesta de Reforma: eliminar los artículos 11 y 21 del Proyecto de Ley para garantizar la doble instancia en todos los procesos agrarios.

Justificación: el principio de doble instancia es una garantía fundamental del debido proceso consagrado en la Constitución lo que a su vez refuerza la seguridad jurídica del país. Se hace indispensable consagrar la posibilidad de revisión judicial en todos los casos, para que exista un mecanismo institucional que permita proteger la seguridad jurídica y corregir potenciales errores de los operadores judiciales.

La jurisdicción agraria debe mantener sus competencias centradas en los temas establecidos en la ley, por lo que la inclusión de conflictos como los relacionados con servicios públicos o bienes conexos a actividades agrarias la desvía de su enfoque central, generando riesgos de congestión judicial y falta de especialización.

Competencia de los Jueces Agrarios en Primera Instancia (artículo 12) y Competencia de la Agencia Nacional de Tierras (artículo 12 Parágrafo 1)

Propuesta de reforma: incorporar entre las competencias de los jueces agrarios en primera instancia los asuntos relacionados con la clarificación de la propiedad, el deslinde de tierras de la nación, la recuperación de baldíos, la extinción judicial del dominio sobre tierras incultas, la reversión de la titulación de baldíos adjudicados, la revocatoria de titulación de baldíos, preservando las garantías de control jurisdiccional automático.

Propuesta de Reforma: eliminar el parágrafo 1 del artículo 12 que le asigna competencias a la Agencia Nacional de Tierras

Justificación

- **Garantía de Control Jurisdiccional Automático**

El control jurisdiccional automático garantiza que las decisiones relacionadas con derechos sobre la tierra cuenten con un mecanismo institucional que las sujete a revisión de un juez, para que, en concordancia con disposiciones constitucionales y legales, se adopten de acuerdo con las normas sustantivas y procesales vigentes.

- **Evitar la Concentración de Poder en la Agencia Nacional de Tierras**

Asignar estas competencias exclusivamente a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) genera riesgos de conflicto de interés, al ser la encargada de gestionar y adjudicar baldíos, y se configuraría una ausencia de garantías procesales, pues al ser la ANT una entidad administrativa no ofrece las garantías del sistema de administración de justicia.

Los procesos relacionados con tierras deben estar sujetos a control judicial previo y automático, con el fin de evitar la arbitrariedad administrativa y posibles conflictividades sociales.

Competencia de los jueces agrarios y rurales en primera instancia (artículo 12)

Propuesta de reforma: eliminar de este artículo competencias relacionadas con contratos agrarios, disputas ambientales y asuntos registrales que no afecten directamente derechos de propiedad, posesión o tenencia de la tierra:

- **Eliminar el numeral 10:** "De las controversias referidas a los contratos agrarios suscritos por empresas comunitarias agrarias, sociedades cooperativas y asociaciones agrarias cuando superen los cuarenta (40) salarios mínimos legales mensuales vigentes".

Justificación: los contratos agrarios, aunque relacionados con actividades rurales, no son estrictamente parte de los conflictos de tenencia, uso o propiedad de la tierra, y pueden ser atendidos por la jurisdicción civil ordinaria.

- **Eliminar el numeral 13:** "De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos y de cumplimiento, contra las autoridades de los niveles departamental, distrital, municipal o local, contra las personas de derecho privado que dentro de esos mismos ámbitos desempeñen funciones administrativas y contra particulares cuando involucren bienes inmuebles ubicados en suelo clasificado como rural".

Justificación: este numeral abarca un alcance amplio que incluye intereses colectivos y actuaciones administrativas. Estos temas corresponden principalmente a la jurisdicción contencioso-administrativa o acciones constitucionales como la tutela o de cumplimiento.

- **Eliminar el numeral 14:** "De las acciones de grupo contra particulares siempre que la controversia involucre predios de carácter agrario o rural".

Justificación: las acciones de grupo pueden tener implicaciones más amplias que trascienden los conflictos relacionados con la tenencia, uso y propiedad de la tierra, generando una carga innecesaria para esta jurisdicción especializada.

- **Eliminar el numeral 17:** "De las controversias que se susciten en el suelo rural relacionadas con el uso de la tierra, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y con la preservación y restauración del ambiente contenidas en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y demás disposiciones pertinentes, así como la violación de las normas sobre conservación".

Justificación: los conflictos relacionados con recursos naturales y normas ambientales competen a la jurisdicción ambiental o administrativa. Incluirlos diluye el propósito de la jurisdicción agraria.

- **Eliminar el numeral 22:** "De la acción de resolución de controversias sobre los actos de adjudicación de la que trata el Decreto Ley 902 de 2017 o las normas que lo reemplacen o modifiquen."

Justificación: esta numeral mezcla competencias administrativas y jurisdiccionales. Debería clarificarse que solo los conflictos estrictamente agrarios sobre la adjudicación de tierras pueden ser de competencia de los jueces agrarios.

- **Eliminar el numeral 26:** "De todos los demás asuntos agrarios y rurales para los cuales no exista regla especial de competencia."

Justificación: este numeral es demasiado amplio y puede abrir la puerta a que cualquier conflicto relacionado con el ámbito rural sea llevado a esta jurisdicción, generando confusión y sobrecarga.

Propuesta de reforma: Modificar los numerales 9 y 11 del artículo 12

- **Numeral 9.** Del lanzamiento por ocupación de hecho si el bien ocupado es de naturaleza rural agraria, siempre que se trate de predios baldíos de la nación o predios rurales directamente relacionados con conflictos de propiedad, posesión, tenencia o uso agrario.

Justificación: se limita la competencia a bienes baldíos o predios rurales que afecten derechos agrarios fundamentales, alineando este numeral con el propósito de resolver conflictos agrarios y no generalizando la competencia a todos los bienes en zonas rurales.

- **Numeral 11.** De los juicios ejecutivos o de venta relacionados exclusivamente con bienes rurales agrarios adjudicados dentro de los programas de acceso a tierras regulados por la Ley 160 de 1994 y el Decreto Ley 902 de 2017, siempre que dichos procesos afecten directamente la titularidad, tenencia o uso del predio adjudicado.

Justificación: se restringe la competencia a disputas que tengan un impacto directo en la titularidad o uso de los bienes adjudicados, excluyendo conflictos financieros o contractuales que no están relacionados con el propósito agrario de la jurisdicción.

Justificación de las propuestas de eliminación de los numerales 10, 13, 14, 17, 22 y 26 y de modificación de los numerales 9 y 11: la inclusión de contratos agrarios o conflictos ambientales de forma generalizada puede generar conflictos de competencias con otras jurisdicciones especializadas, como la ambiental o la civil. Esto debilita el enfoque agrario y rural que requiere esta jurisdicción.

Conflictos de Competencia (artículo 14)

Propuesta de reforma: modificar el texto del artículo 14 sobre la resolución de conflictos de competencia, de la siguiente manera:

Cuando surjan conflictos de competencia relacionados con la Jurisdicción Agraria y Rural, se procederá de la siguiente manera:

Conflictos sobre la naturaleza agraria o rural del asunto: en caso de duda sobre si el asunto corresponde a la Jurisdicción Agraria y Rural, el tribunal competente dentro de esta jurisdicción resolverá en primera instancia, aplicando los criterios establecidos en esta ley y en las normas procesales vigentes.

Conflictos entre la Jurisdicción Agraria y otras jurisdicciones: si el conflicto involucra dudas sobre si la competencia recae en la Jurisdicción Agraria o en la Jurisdicción Ordinaria, Administrativa o Especial, este será decidido por la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia.

Conflictos entre la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado: en caso de controversia sobre si el asunto corresponde a la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia o al Consejo de Estado, el expediente será remitido a la Corte Constitucional. Esta última decidirá en un término de diez (10) días hábiles a partir de la recepción del expediente, según lo establecido en el artículo 241 numeral 11 de la Constitución Política.

Parágrafo. Todas las decisiones relacionadas con conflictos de competencia deberán respetar los principios de celeridad y acceso efectivo a la justicia, priorizando la naturaleza agraria y rural de los asuntos involucrados.

Justificación: esta propuesta clarifica los niveles de resolución de conflictos, asignando competencias específicas para evitar demoras y ambigüedades. La inclusión de un plazo máximo para resolver los conflictos garantiza celeridad y evita la dilación procesal.

Estructura de las Decisiones Judiciales (artículo 38)

Propuesta de Reforma: Eliminar el literal c) del Artículo 38 para excluir del contenido de las sentencias órdenes relacionadas con la implementación de políticas públicas, limitando la decisión judicial a resolver la controversia jurídica.

Justificación: Evitar que el juez agrario asuma competencias propias del Ejecutivo a través de políticas públicas, programas y proyectos gubernamentales, garantizando la separación de poderes.

Régimen de Transición (artículo 70)

Propuesta de reforma: modificar el artículo 70 del Proyecto de Ley de la siguiente forma:

Durante el período de transición para la implementación de la Jurisdicción Agraria, únicamente podrán ser trasladados a esta jurisdicción los procesos judiciales en curso que estén relacionados directamente con la propiedad, posesión, tenencia u ocupación de tierras rurales.

Los procesos contractuales, ambientales, registrales o de cualquier otra naturaleza no relacionados con derechos agrarios deberán permanecer en las jurisdicciones competentes según las normas vigentes.

La Jurisdicción Agraria comenzará a recibir nuevos procesos relacionados exclusivamente con su competencia definida en los artículos 7 y 12 de esta ley, una vez se hayan establecido los jueces y tribunales especializados con los recursos técnicos, humanos y financieros necesarios para garantizar su operatividad.

Justificación

- **Enfoque exclusivo en conflictos agrarios:** limitar el traslado de procesos a aquellos relacionados con derechos fundamentales sobre la tierra (propiedad, posesión, tenencia y ocupación) garantiza que la Jurisdicción Agraria mantenga su propósito original, evitando desbordamientos innecesarios de competencias durante la transición.
- **Evitar saturación de la nueva jurisdicción:** incluir asuntos contractuales, ambientales o registrales ajenos al ámbito agrario sobrecargaría una jurisdicción en etapa de implementación, afectando su capacidad para resolver eficazmente los conflictos prioritarios.
- **Coherencia con las normas vigentes:** al establecer que los procesos no relacionados con derechos agrarios permanezcan en las jurisdicciones competentes actuales, se preserva la eficiencia de la administración de justicia y se evita la duplicidad de esfuerzos.
- **Condicionabilidad para la recepción de nuevos procesos:** garantizar que la Jurisdicción Agraria sólo reciba nuevos casos cuando los jueces y tribunales especializados estén plenamente operativos asegura que la transición no comprometa el derecho al acceso efectivo a la justicia.
- **Concordancia con el artículo 7 y 12:** vincular el régimen de transición a las competencias definidas en los artículos 7 y 12 del Proyecto de Ley refuerza la delimitación de los asuntos agrarios que corresponden a esta Jurisdicción, fortaleciendo su enfoque especializado.

Conclusión

La creación de una Jurisdicción Agraria sin definiciones claras sobre sus atribuciones puede generar incertidumbre jurídica. Esto coincide con teorías económicas que subrayan cómo la falta de claridad en las normas incrementa los costos de transacción y desalienta la inversión.

La certeza en los derechos de propiedad es fundamental para impulsar el desarrollo y la inversión, pero este tipo de vacíos y ambigüedades legales pueden tener el efecto

opuesto, frenando el crecimiento económico y creando inseguridad para los actores involucrados.

Desde el **Instituto de Ciencia Política** comprendemos la necesidad de establecer una Jurisdicción Agraria y Rural, ya que compartimos el objetivo de garantizar que todas las personas puedan acceder a la justicia y que el Estado tenga la capacidad de asegurar dicho acceso.

Sin embargo, tal como está planteado el Proyecto de Ley, parece más orientado a abordar problemas de inequidad social y a reducir ciertos niveles de pobreza, lo cual corresponde a otras herramientas de política pública. Lo que se necesita es una oferta judicial eficaz para resolver los conflictos en áreas rurales, este proyecto, en su forma actual, no soluciona ese vacío institucional y desvía su propósito hacia temas que deberían ser tratados por otras normativas.

Referencias

Congreso de la República de Colombia. (Agosto 27, 2023). Proyecto de Ley 183/2024. Por medio de la cual se modifica la Ley 270 de 1996, se determina la integración y estructura de la Jurisdicción Agraria y Rural, y se adoptan otras disposiciones.

<https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicaldos/proyectos%20de%20ley/2024%20-%202025/PL%20183-24%20JURISDICCION%20AGRARIA.pdf>

ECIJA. (2024). Análisis Proyecto de Ley de Jurisdicción Agraria y Rural. <https://acmineria.com.co/wp-content/uploads/2024/09/30-08-24-PL-JURISDICCION-AGRARIA.pdf>

Garnica, L. (2024). Particularidades del Proyecto de Jurisdicción Rural y Agraria. *Ámbito Jurídico*. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-impreso/ambiental-y-agropecuario/particularidades-del-proyecto-de-jurisdiccion>

Garnica, L. (2024). ¿En qué va la Jurisdicción Agraria? *Ámbito Jurídico*. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-impreso/ambiental-y-agropecuario/en-que-va-la-jurisdiccion-agraria>

Hernández, D. (2024). ¿Por qué hay temor frente al proyecto de Jurisdicción Agraria del Gobierno? *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/economia/agro/por-que-hay-temor-frente-al-proyecto-de-jurisdiccion-agraria-que-se-radico-en-el-congreso-612169>

López, C. (2024). El paquete de riesgos que alerta la Fundación para el Estado de Derecho en Proyecto de Ley sobre Jurisdicción Agraria. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/el-paquete-de-riesgos-que-alerta-la-fundacion-para-el-estado-de-derecho-en-proyecto-de-ley-sobre-jurisdiccion-agraria-3382786>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural & Ministerio de Justicia y del Derecho. (2024). ABC de la Jurisdicción Agraria y Rural. https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Documents/ABC_JURISDICCION_AGRARIA.pdf

Murcia, P. (2024) Gobierno Petro envió mensaje de urgencia para el proyecto de ley de jurisdicción agraria. Valora Analitik. <https://www.valoraanalitik.com/gobierno-petro-mensaje-urgencia-reforma-agraria/>

Sociedad de Agricultores de Colombia. (2024) Sobre el Proyecto de Ley de Jurisdicción Agraria. Revista Nacional de Agricultura, Edición 1045. <https://sac.org.co/sobre-el-proyecto-de-ley-de-jurisdiccion-agraria/>

