

Segunda parte

Discursos de los  
académicos en sesiones  
solemnes: Miembros  
honorarios, ascenso a  
Miembros de número e  
ingreso como Miembros  
correspondientes



Revista de la Academia  
Colombiana de Jurisprudencia  
enero-junio, 2025

# VICISITUDES EN LA REGLAMENTACIÓN DE LA JURISDICCIÓN AGRARIA Y RURAL\*

Ramiro Bejarano Guzmán\*\*  
*Académico de número*

## Introducción

Sin duda alguna, el Acuerdo de la Habana suscrito el 24 de noviembre de 2016 entre el Gobierno y las FARC –en adelante el Acuerdo– fue un logro trascendental en el propósito de buscar la esquiiva paz, principalmente porque en él se plasmó el tema espinoso de la Reforma Rural Integral y la distribución de la tierra, para lo cual el Estado se comprometió a crear una nueva jurisdicción agraria.

En lo personal, estuve de acuerdo con las negociaciones de paz del gobierno Santos con las FARC y lo sigo estando ahora en su implementación. Por eso mi empeño de ahora en escudriñar en estas páginas el Acto Legislativo que creó

\* Trabajo presentado en sesión solemne del 19 de septiembre de 2024 para el ascenso a “Miembro de número” de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

\*\* Abogado de la Universidad Externado de Colombia, especializado en Derecho Privado y con estudios en Panteón Sorbona (Paris II). Director del Departamento de Derecho Procesal y profesor emérito de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, profesor de la Universidad de Los Andes, exprofesor del Colegio Mayor del Rosario, de la Universidad Libre y de la Gran Colombia. Vicepresidente de los institutos Colombiano e Iberoamericano de Derecho Procesal (Regional). Miembro de la Academia Colombiana de Jurisprudencia y de la Asociación Mundial de Derecho Procesal. Columnista de *El Espectador*. Abogado litigante y asesor. Contacto: bejaranoguzman@hotmail.com

la Jurisdicción Agraria y Rural y abordar el Proyecto de Ley Ordinaria reglamentaria del primero. En mi criterio, allí está la clave de conseguir una paz estable y duradera. Lo que se está discutiendo en estos tiempos en el Congreso con ocasión del Proyecto de Ley Ordinaria no es solo la creación de más puestos de magistrados y jueces de la nueva Jurisdicción Agraria y Rural, sino el apalancamiento de que, en lo que nos resta de vida, podamos transitar en paz y dejar a nuestros hijos y descendientes la tranquilidad que no pudimos heredar de nuestros mayores ni conseguir para nosotros.

Este trabajo lo he elaborado para presentarlo al ascender a la condición de Académico de número de la Academia Colombiana de Jurisprudencia con el propósito de que estas líneas puedan ser leídas y deliberadas en el Gobierno Nacional y en el Congreso, los protagonistas de esta parte de la implementación del proceso de paz.

Me propongo demostrar cómo, desde siempre, la normatividad sobre bienes, su dominio y posesión, extrañamente se han convertido en escollos para que los poseedores pudieran hacer valer el modo originario de la prescripción adquisitiva de dominio o usucapión. La ley ha servido para atravesarse en la consecución del objetivo último de la justicia rural en Colombia.

He creído conveniente hacer ese recuento histórico, para que quienes hoy tienen la responsabilidad de tramitar y aprobar el Proyecto de Ley Reglamentario de la Jurisdicción Agraria y Rural entiendan que lo que tienen en sus manos es una decisión que les fue huidiza a las pasadas generaciones por obra y gracia de las conspiraciones de los grandes propietarios de la tierra y por las maniobras de diferentes gobiernos y funcionarios, que no comprendieron que dificultando la distribución de la tierra rural sembraron la mortal semilla de esta guerra que hemos enfrentado inermes por más de sesenta años.

Para no extender esos años de enceguecimiento y extravío, lo que aquí se compendia es apenas un bosquejo de lo que no debemos repetir ahora en los albores de este milenio. Con razón dijo el Buda, Siddartha Gautama: *“Si quieres entender el presente, mira al pasado; si quieres conocer el futuro, mira al presente”*.

### **Camino largo lleno de obstáculos**

La estructura de nuestros estatutos procesales y sustantivos de antaño no fueron favorables a la democratización en el dominio y tenencia de la tierra.

La razón es obvia: desde la colonia misma, las leyes fueron protectoras de quienes por diversas circunstancias se habían hecho al control y a la explotación de importantes extensiones rurales. Muchos heredaron cuantiosas propiedades como consecuencia de las encomiendas y del sistema político entonces vigente.

Eso explica que, en ese firmamento desigual de proteger a los grandes terratenientes, se hubiesen suscitado dos escollos legales preliminares, uno de naturaleza procesal y otro sustancial, los cuales calladamente hicieron estragos en la posibilidad de que los poseedores adquiriesen el dominio de los bienes poseídos.

### **Declaración de pertenencia solo por vía de excepción. Evolución legislativa**

A finales del siglo XIX y principios del XX se generó una polémica judicial sobre si la prescripción adquisitiva debía alegarse por vía de excepción o como acción, suscitada porque para entonces no existía ninguna norma legal que autorizara al poseedor a formular demanda para que se le reconociese como propietario o para que hiciera valer la prescripción adquisitiva de dominio o usucapión.

Esa incertidumbre se tradujo en que el poseedor que consolidara el término legal que lo habilitara a reclamar judicialmente la declaratoria de la prescripción adquisitiva del dominio, no podía formular su demanda sino someterse a que el propietario inscrito lo demandara en acción reivindicatoria, para proponer como excepción de mérito la declaración de pertenencia. La formalización del acceso democrático a la tierra quedó en manos de los propietarios y los poseedores a su merced.

Esta tesis se estructuró a partir de una confusa disposición que estaba consagrada en el artículo 1229 del Código Judicial de los Estados Unidos de Colombia (1872) en el que a propósito de regular la oposición que se formulare a un poseedor que reclamase el reconocimiento de su posesión, se indicaba que el “*opositor será considerado como demandante*”.<sup>1</sup> Esto llevó a los intérpretes de la época a considerar que si ese opositor al reclamo de la

<sup>1</sup> El artículo 1229 disponía: “Si la oposición se formalizare en el término expresado (sic), se dará traslado del escrito del opositor al que solicitó la posesión, el cual debe contestar dentro de cinco días, i (sic) desde que la oposición quede formalizada, se seguirá un juicio ordinario en que el opositor será considerado como demandante”.

posesión se convertía en demandante, ello significaba que la alegación de la prescripción adquisitiva solamente podía formularse por vía de excepción, dado que entonces no existía norma alguna ni en el Código Civil ni en el Código Judicial que autorizara acción para que se reconociere y declarase la prescripción adquisitiva de dominio.

Por años estuvo vigente esa desigualdad, concebida exclusivamente para impedir que los propietarios pudieran ser demandados por sus poseedores y exponerse a la pérdida de sus propiedades.

Como era de esperarse, esa inequidad resultó altamente inconveniente, porque no pudiendo los poseedores demandar directamente la declaración de pertenencia, tampoco podían acceder fácil y directamente a la titulación de los predios poseídos. Bajo esa perspectiva, los poseedores sitiados por esta errada interpretación que les impedía iniciar el trámite de sus procesos de declaración de pertenencia tampoco podían acceder al crédito ni normalizar sus relaciones como poseedores interesados en convertirse en propietarios.

Advertido el Gobierno de la época de esta inconveniente restricción, se encomendó al jurista Luis Felipe Latorre U., abogado del Banco Agrícola Hipotecario, para que preparara un proyecto que se vino a convertir en la Ley 120 de 1928, quien entre las razones que expuso para justificar la reforma señaló las mismas que había consignado en un capítulo de su obra Crédito Hipotecario, según lo expresado en la exposición de motivos de la ley suscrita por el senador Francisco José Chauv,<sup>2</sup> así:

El Proyecto de Ley “*sobre reformas civiles (prescripciones y registro de propiedad)*” que tenemos el honor de presentaros, fue elaborado por el doctor Luis F. Latorre U., abogado del Banco Agrícola Hipotecario, y las razones justificativas de la reforma propuesta aparecen sintetizadas en el siguiente capítulo de la obra *Crédito Hipotecario*, que el autor del Proyecto acaba de publicar.

La Ley 120 de 1928 se expidió el 23 de noviembre de 1928, durante el tempestuoso gobierno de Miguel Abadía Méndez, cuando estaba a punto de concluir la ominosa hegemonía confesional y conservadora de la Regeneración impuesta por Núñez y Caro, y en ella se autorizó la

---

<sup>2</sup> *Historia de las leyes*, Tomo XII, Legislatura de 1928 – 24, página 371.

formulación de la declaración de pertenencia por vía de acción, en el artículo 2º de la nueva normatividad, así:

**Artículo 2.** Todo aquel que tenga en su favor una prescripción adquisitiva de dominio podrá pedir la declaración judicial de pertenencia, la cual una vez obtenida cuando se trate de inmuebles, será inscrita en el libro número 1 de la correspondiente oficina de registro y producirá los efectos señalados en el artículo 2534 del Código Civil.

La acción que se reconoce por este artículo no puede ejercitarse contra la Nación y demás entidades de derecho público respecto de bienes declarados imprescriptibles.

Revisando la exposición de motivos y la discusión en el Senado del Proyecto, que luego se convirtió en la Ley 120 de 1928, se aprecia que no fueron fáciles los debates que se presentaron entre el ponente Francisco José Chau, quien prohijaba la reforma que apuntaba a reducir los términos de prescripción y la consagración de la acción de declaración de pertenencia, y su colega Sabogal, opositor de esas modificaciones.

El senador Sabogal sostenía que quienes defendían el Proyecto de Ley “*conceptúan que no hay precepto legal que reconozca a la prescripción la fuerza de la acción, sino de excepción, como único medio para obtener una declaración de propiedad*” y que por ello era necesario incluir esa facultad en el texto legal que se discutía. A ello, el senador Sabogal agregaba las disposiciones sustantivas del Código Civil porque “*confieren el derecho, y como este envuelve forzosamente la acción correlativa, ella existe aun cuando el legislador no lo haya dicho expresamente*”. A juicio de este senador “*la confusión proviene de que la prescripción tiene el doble carácter de derecho y de excepción. Para el actor es lo primero, para el demandado, lo segundo*”.

Curiosamente, el senador Chau, al defender como ponente el Proyecto, empezó su disertación expresando un sentido reconocimiento a esta Academia:

*Fuera de la recomendación excelente de su origen, tienen estos proyectos el prestigio de los conceptos elogiosos que han merecido de la Academia de Jurisprudencia, cuyas puertas traspasó, con ellos en su mano, el dicho abogado. (Luis Felipe Latorre)*

Agregó el citado senador Chau, a propósito de comentar si existía o no una norma legal que autorizara al poseedor a ejercer la prescripción adquisitiva o usucapión:

Pero no existe en realidad. El hábil jurista del Banco Agrícola descubrió ese vacío, gracias a hallarse colocado profesionalmente en supuesto de grandes ventajas para el estudio del Derecho.

¿Por qué la ley, que acepta la prescripción como medio adquisitivo del dominio no ha establecido la acción propia, para que quien obtiene el dominio de una cosa, por ese medio legal, haga reconocer legalmente su adquisición?

Por qué ese medio de adquisición, que es considerado por la ley como medio adecuado y completo, no trae hoy al adquirente todos los beneficios del dominio absoluto, ¿resultando en la práctica un medio deficiente?

He allí otro vacío de la legislación, hallado por el jurisconsulto autor del proyecto.

Y para ilustrar sobre la conveniencia y necesidad de que el proyecto consagrara la acción de declaración de pertenencia, remató su intervención así:

Esas acción pública va a favorecer a quienes, siendo moralmente dueños verdaderos, no pueden adquirir sin ella el título legal de su dominio.

En el Cauca es muy conocido el caso de un honorabilísimo caballero que posee una hacienda valiosa hace más de cuarenta años, habiéndola obtenido por compra o permuta que por cualquier circunstancia no se perfeccionó legalmente. Ese caballero cuyo dominio nadie discute ni discutirá jamás, no puede obtener en el Banco Agrícola, ni en ninguno, un pequeño préstamo hipotecario, por carencia de una acción que le permita sanear su título.

En ese debate interesante intervinieron también los magistrados de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, y finalmente se expidió la Ley 120 de 1918, que al consagrar en su artículo 2º que *“todo aquel que tenga en su favor una prescripción adquisitiva de dominio, podrá pedir la declaración judicial de pertenencia...”*, sepultó la discusión que limitaba al poseedor a alegarla solo por vía de excepción.

Si bien la Ley 120 de 1928 tuvo el acierto de haber acabado con esa insólita discusión sobre el ejercicio del derecho de acción de los poseedores para demandar la declaración de pertenencia que antes solo podían proponer como excepción de mérito, el artículo 12 de esta ley restringió el alcance de la cosa juzgada de las sentencias proferidas en estos juicios, así:

**Artículo 12.-** La sentencia que se pronuncie en el juicio sobre prescripción adquisitiva del dominio, no funda la excepción de cosa juzgada sino contra las personas que intervinieron como parte en el juicio.

Es decir, este artículo 12 lo que hizo fue disponer que la sentencia que declarase la pertenencia solo tenía efectos de cosa juzgada entre quienes habían sido partes en el proceso, esto es, el propietario demandado y el poseedor demandante. Esa fórmula, en la práctica se traducía en que el poseedor se hacía dueño, pero solo frente al precedente propietario y no frente a la comunidad, porque tal fallo no tenía efectos *erga omnes*.

Esa restricción del artículo 12 de la Ley 120 de 1928 estuvo vigente por quince años, pues fue la Ley 51 de 1943, el estatuto que expresamente derogó el inciso 1º del artículo 12 y previó en el inciso 2º del artículo 1º que “*la prescripción que se establece podrá invocarse judicialmente como acción o como excepción*”.

Como lo registro en el trabajo de mi autoría, “*esta posibilidad doble de demandar la prescripción adquisitiva por acción y excepción estuvo vigente hasta 1970 cuando se expidió el Código de Procedimiento Civil, porque en este estatuto no se repitió esta norma*”,<sup>3</sup> refiriéndome al inciso 2º del artículo 1º de la Ley 51 de 1943.

En consecuencia, siguió imperando el sistema de la alegación de la prescripción adquisitiva por vía de acción, tanto ejercida por demanda directa o de reconvencción. No se conoce la razón de ser de no haber repetido en el Código de Procedimiento Civil la disposición de la Ley 51 de 1943 que había establecido la posibilidad de alegar la prescripción tanto por acción como por excepción, pero lo cierto es que así quedó consagrada en ese estatuto hasta que se expidió la Ley 791 de 2002.

En efecto, tuvo que expedirse la Ley 791 de 2002, la cual introdujo hondas reformas a la prescripción adquisitiva o usucapión y a la prescripción extintiva o liberatoria, no solo en cuanto redujo los términos de prescripción extraordinaria de veinte a diez años y la ordinaria de diez a cinco años, sino porque, a partir del 27 de diciembre de 2002, el prescribiente puede hacer valer la prescripción adquisitiva o extintiva, por vía de acción y de excepción: “*es decir, restableció la posibilidad de hacer valer la declaración*

<sup>3</sup> Ramiro BEJARANO GUZMÁN, *Procesos declarativos, arbitrales y ejecutivos*, 11 ed. (Bogotá: Editorial Temis, 2023), 64.

*de pertenencia por vía de acción y de excepción, como se había establecido en la Ley 51 de 1943”.*<sup>4</sup>

### **Cesación de la posesión inscrita 789 del Código Civil e improcedencia de la prescripción contra título inscrito 2536 del Código Civil**

Las otras disposiciones, que se erigieron en obstáculos para que el poseedor del bien inmueble pudiese demandar la declaración de pertenencia, son el artículo 789 y el 2526 del Código Civil colombiano, los cuales disponen lo siguiente:

**Artículo 789.** Para que cese la posesión inscrita, es necesario que la inscripción se cancele, sea por voluntad de las partes, o por una nueva inscripción en que el poseedor inscrito transfiera su derecho a otro, o por decreto judicial.

Mientras subsista la inscripción, el que se apodera de la cosa a que se refiere el título inscrito, no adquiere posesión de ella, ni pone fin a la posesión existente. [...]

**Artículo 2526.** Contra un título inscrito no tendrá lugar la prescripción adquisitiva de bienes raíces, o derechos reales constituidos en éstos, sino en virtud de otro título inscrito, ni empezará a correr sino desde la inscripción del segundo.

El artículo 789 del CC fue declarado ajustado a la Constitución por la Corte Suprema de Justicia mediante Sentencia del 18 de febrero de 1972, de la cual fue ponente el doctor Luis Sarmiento Buitrago.

Esta disposición prevé en su inciso segundo, que mientras subsista la inscripción de la posesión, quien se apodere de la cosa no adquiere posesión de ella ni pone fin a la posesión existente; es decir, esta norma torna imposible la posesión mientras sobre un bien subsista la posesión inscrita, o lo que es lo mismo, prevé la prevalencia de la posesión inscrita frente a la que pretenda ejercer quien se apodere de la cosa.

La anterior disposición se relaciona con lo previsto en el artículo 2526 del mismo Código Civil colombiano, el cual prevé que contra un título inscrito

---

<sup>4</sup> BEJARANO GUZMÁN, *Procesos declarativos, arbitrales y ejecutivos*, 64.

no procederá la prescripción adquisitiva de bienes raíces, a menos que se oponga otro título inscrito.

Es decir, esta última norma lo que consagró fue que el poseedor jamás podría obtener la declaración de pertenencia de un bien inmueble mientras sobre él pendiera un título inscrito. La lucha entre la propiedad inscrita y la posesión sobre el mismo bien, siempre se decidía en favor de la primera.

Esta consagración, que también fue declarada exequible por la Corte Suprema de Justicia en Sentencia del 18 de febrero de 1972, privilegiaba la propiedad inscrita de un inmueble sobre la posesión que en ese mismo bien ejerciera un tercero.

Es obvio que ambas disposiciones protectoras de la propiedad inscrita fueron concebidas para honrar la misma filosofía inspiradora del Código Civil de proteger el dominio sobre inmuebles enfrentado a la posesión de un tercero. Es decir, normas introducidas en el estatuto *ius privatista* por excelencia, para que el poseedor no pudiese jamás desconocer o vencer el obstáculo para adquirir por prescripción adquisitiva la titularidad sobre un bien que tuviere en posesión.

El inolvidable profesor de Bienes del Externado, José J. Gómez –cuya cátedra tuvo el honor de regentar por 25 años en el mismo lugar del respetado maestro–, al referirse a lo que denominaba “la posesión inscrita o tabular” sostenía:

... el estudio de la posesión inscrita tiene hoy, conforme a nuestra doctrina jurisprudencial, un simple valor histórico, porque, aunque los textos que se refieren a ella en nuestro Código Civil, están presentes allí objetivamente en la actualidad carecen de alcance posesorio, según el fallo de nuestro más alto Tribunal de Justicia, fechado el 27 de abril de 1955, publicado en el órgano de la Corte Suprema de Justicia (N.º 2153, pág. 81 ss, tomo LXXX).<sup>5</sup>

Sobre esta histórica sentencia, el tratadista J. J. Gómez, reflexionó en los siguientes términos:

Vamos a hacer el estudio de esta última sentencia.

Como comprende varios asuntos sólo el Capítulo Tercero se refiere a esta materia de la posesión. Dicho capítulo cuyo título es: “En el Derecho

<sup>5</sup> José J. GÓMEZ, *Bienes. Derechos reales* (Bogotá: Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia, 1968), 404.

colombiano no existe una posesión inscrita”, está dividida en dos partes, la primera trata de “Antecedentes sobre la posesión inscrita”, y la segunda, del “Análisis de los textos sobre la posesión inscrita”.

En la primera parte se relacionan los principales hechos que precedieron al implantamiento del nuevo sistema en la República de Chile, especialmente los relativos a la posesión tabular austriaca y española; los hechos tocantes a la suerte corrida por el mismo sistema en Chile, y las circunstancias peculiares colombianas existentes cuando la nueva figura posesoria entró en vigor en nuestro país.

Esta parte del fallo es importante porque de los antecedentes fluye, sobre la inutilidad del sistema en Austria, España y Chile, la presencia en estos países, y más concretamente en Colombia, de la más completa y honda antítesis entre sus disposiciones y las referentes a la posesión verdadera, antítesis que generó una permanente o copiosa fuente de incongruencias de interpretación, que no vinieron a desaparecer sino a partir de la sentencia que comentamos.

La parte dedicada a los textos sobre la posesión inscrita estudia los preceptos que incluyó el señor Bello en su último proyecto sobre esta materia. A la par que expone su alcance dentro del novedoso régimen posesorio y marca el camino progresivo que transitó la jurisprudencia, en su lenta labor revaluadora. Este análisis presenta tales textos, ya después de esta trayectoria, como moldes vacíos, sin contenido, sin sustancia, sin aplicación, en una palabra, razón por la cual la sala de casación llega a la conclusión de que no existe una posesión llamada inscrita en la legislación colombiana; que no existen sino inscripciones de los títulos en el Registro Público, con sus funciones propias, adquiridas a través de los años y merced a la evolución de prácticas y conceptos jurídicos; que tales funciones se concretan a transferir los derechos reales inmuebles; a publicar las mutaciones de la propiedad y a probar los derechos reales; y que estas funciones, peculiares del Registro, ninguna relación guardan con la posesión, hecho *objetivo visible*, por medio del cual el derecho se exterioriza; ejercicio de la propiedad con que está proporcionada a los hombres la manera de satisfacer sus necesidades y fuerza renovadora, transformadora y creadora de derechos patrimoniales.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> GÓMEZ, *Bienes. Derechos reales*, 412-414.

Naturalmente, estas no fueron las únicas dificultades que debieron enfrentar los poseedores por cuenta de la práctica judicial y el Código Civil, pero con ellos se ilustra cómo el ambiente del país no ha sido propicio a la posesión y a la declaración adquisitiva de los inmuebles preferiblemente los rurales.

### **Los cuatro grandes momentos de la evolución de la propiedad rural colombiana**

La historia de la propiedad rural en el país tiene tantos momentos como sean los investigadores e historiadores que se aborden o consulten. Los hay desde quienes creen que el primer grave desequilibrio en la distribución de la propiedad rural que se presentó fue por causa del poder de una Iglesia colonizadora y terrateniente, que por cuenta de los diezmos y de su influencia terminó apropiándose de grandes haciendas, y que suscitó en tiempos del general Tomas Cipriano de Mosquera el Decreto de la Desamortización de los Bienes de Manos Muertas, firmado curiosamente por Rafael Núñez, quien en la Regeneración<sup>7</sup> fue factor determinante para indemnizar a las jerarquías eclesiásticas en las horas del estado confesional que surgió de las cenizas de la batalla de la Humareda en 1884, que le puso fin a la Constitución radical, libertaria y federalista de Rionegro.<sup>8</sup>

No es fácil dividir el tiempo en esta materia, tanto más cuanto vivimos épocas trascendentales para lograr una nueva reforma agraria, de las muchas

<sup>7</sup> El General Mosquera, el 8 de septiembre de 1861, firmó los primeros decretos de desamortización de bienes de manos muertas conjuntamente con su secretario de relaciones exteriores Rafael Núñez, quien paradójicamente como presidente de la Regeneración impulsó la suscripción del concordato y la indemnización a la Iglesia católica pactada a perpetuidad, inclusive en el concordato celebrado entre la Santa Sede y el Estado colombiano el 12 de julio de 1973, aprobada mediante Ley 20 de 1974. Aunque la primera desamortización en las décadas de 1849-1880 la adelantó el general José Hilario López al redimir censos eclesiásticos y laicos que gravaban bienes raíces y urbanos. Naturalmente, la Desamortización se suscitó el 2 de noviembre de 1789, en plena Revolución francesa; en España en varias etapas, la primera en 1798, y la segunda en 1808, dirigida por Manuel Godoy durante la invasión napoleónica, y la desamortización en Colombia fue precedida por las de Paraguay, Argentina, Chile, Uruguay y Méjico.

<sup>8</sup> Entre otros, los trabajos del historiador Álvaro TIRADO MEJÍA, “La tierra durante la República”, Instituto Colombiano de Cultura, 1976, y “El Estado y la política en el siglo XIX”, en *Manual de Historia de Colombia*, II (Manizales: Tercer Mundo Editores, 1992); *El Proceso Isaacs 1861-1864*, del historiador y poeta Javier TAFUR, Cuadernos de Humanidades (Cali: Universidad Javeriana, 2013); y los dos tomos *Relatos sobre Reforma Agraria en Colombia 1950-2000* de Absalón MACHADO, Colección Antología Económica Colombiana (Bogotá: Aurora, 2024).

que se han intentado en los siglos XX y XXI, todas sin éxito, como se precisará adelante.

No obstante lo anterior, el trabajo de Juan Camilo Restrepo y Andrés Bernal Morales,<sup>9</sup> fundado en el estudio de Mauricio Rengifo Gardeazabal<sup>10</sup> (*Teoría General de la Propiedad. Bases para la construcción de un derecho civil realista en el ámbito de la tradición jurídica romana*, 2011), señalan que “es necesario entonces revisar el contexto histórico de lo que ha sido interpretado como los cuatro grandes momentos de la evolución de la propiedad rural colombiana”, así:

1.- *Etapas de la colonización espontánea y el conflicto por las formas de apropiación de la tierra baldía (1830-1926)*. En esta época se constata el desaparecimiento de las propiedades ancestrales de gran parte de los pueblos indígenas, debido a la presión de los grandes propietarios. Asimismo, se tomaron importantes medidas para reportar la propiedad eclesiástica y permitir la libre circulación de estas; se acogió el Código Civil en el territorio nacional y se evidenció un gran impulso de proyecto de colonización de tierras baldías (lo cual favoreció el núcleo de economía cafetera de entonces). Sin embargo, reconoce el autor que “pese a la expedición del código civil, la estructura de la tenencia de la tierra siguió siendo prácticamente la misma desde la colonia”,<sup>22</sup> censurando la forma como se aplicó el régimen de baldíos, siempre de carácter excepcional.

2.- *Etapas de la legislación de tierras y el conflicto sobre la titularidad de la propiedad inmueble (1926-1960)*.<sup>23</sup> Este período representa una importante transformación, pues el conflicto agrario se había acentuado a finales de los años veinte con el surgimiento de las colonias agrícolas y las invasiones de grandes extensiones de tierra en departamentos productores. Se promulga entonces la ley 200 de 1936; se modifica la Constitución Política para consagrar la función social de la propiedad y se conceden herramientas del Estado para hacerla cumplir. Al mismo tiempo, se regula el impuesto directo sobre la renta que había sido creado desde 1927; se establece el régimen de presunciones ligadas a la necesidad de la prueba (la demostración de

<sup>9</sup> Juan Camilo RESTREPO y Andrés BERNAL, *La cuestión agraria. Tierra y posconflicto en Colombia* (Bogotá: Penguin Random House - Grupo Editorial S.A.A., 2015), 67-70.

<sup>10</sup> Mauricio RENGIFO GARDEAZABAL, *Teoría general de la propiedad. Bases para la construcción de un derecho civil realista en el ámbito de la tradición jurídica romana* (Bogotá: Temis, 2011).

explotación de tierra), y se crean los jueces de tierras. La insuficiencia de estas reformas, destaca Rengifo, hizo que los grandes terratenientes orientaran su producción hacia la ganadería y lograra marchitar la figura del contrato de aparcería estableciendo en beneficio de los trabajadores campesinos, prohibiendo los cultivos de tardío rendimiento a través de la Ley 100 de 1944.

3.- *Etapa de la reforma social agraria y el problema del subdesarrollo (1961-1994)*. El conflicto agrario se agudizó y generalizó en gran parte del territorio nacional. Posterior al período del Frente Nacional, se dispuso nuevamente una reforma agraria, creándose el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) (1961), incorporando o ratificando herramientas jurídicas para el desarrollo de la reforma como la enajenación voluntaria, la expropiación y la extensión del derecho del dominio. El proceso de reforma agraria sufrió dificultades por cuenta del control territorial de los distintos grupos armados de orientación política de derecha e izquierda sobre importantes extensiones rurales. Al mismo tiempo se abrió una brecha enorme entre la sociedad rural y urbana, debido a las dificultades del desarrollo de la población rural y la falta de acceso a bienes públicos. Sin embargo, la Constitución Política aportó de alguna manera el mejoramiento de algunos sectores poblacionales a través del reconocimiento de la diversidad cultural y la concesión de tierras para los grupos étnicos, logros que se consideran el gran éxito de este período en materia de ordenamiento social de la propiedad. En este período el Estado, a través del Incora, intervino el mercado de tierras para dotar de estas a los jueces de reforma agraria.

4.- *Etapa del subsidio a la demanda y el nuevo conflicto por el territorio (1994 - hasta la fecha)*. La intervención en el mercado de tierras ha sido marginal y la eficiencia del mecanismo de subsidio por demanda no logró consolidarse como una herramienta eficiente para satisfacer las necesidades de acceso a la propiedad. Paralelamente, se agudizó la existencia de un conflicto armado por el control del territorio y el tráfico de drogas, que golpeó de manera grave las estructuras de la sociedad rural.

Cuando los autores facturaron estas cuatro etapas aún no se había convocado ni surtido el proceso de paz entre el Gobierno y las FARC que dio lugar al Acuerdo de noviembre de 2016, y a todo lo que se ha derivado del mismo. Por tanto, adelante se precisará todo lo pertinente acaecido en el resto de esta etapa hasta nuestros días.

## El reto de una reforma agraria

Los colombianos estamos conscientes de que el problema de la violencia en nuestro país desde siempre ha pasado por la inequitativa distribución de la tierra rural y el deterioro de la vida de quienes tienen que derivar su sustento y el de los suyos del campo. Al lado de esa tragedia milenaria, también sabemos que la propiedad rural está concentrada en pocas manos que sí tienen los recursos e infraestructura necesaria para desarrollar sus actividades en el agro y la ganadería.

Ese es el desequilibrio que ha generado una guerra que no acaba y que parece no tener fin, a juzgar por las intransigentes posturas de quienes detentan el poder de hacer concesiones y aproximarse a la igualdad rota.

Los estudiosos de estos fenómenos sociales son contestes en apreciaciones como las de los investigadores Isabel Guiza Gómez y Santiago Hernández Carrasco:

... las reformas agrarias han sido frustradas por élites económicas quienes, a través de mecanismos no armados y aparentemente legítimos, cambian el sentido de los procedimientos burocráticos y disminuyen la capacidad de movilización del campesinado como actor central en la implementación.<sup>11</sup>

En este estudio sus autores sostienen que los jueces que adjudican baldíos en desarrollo de la prescripción adquisitiva de dominio generan lo que denomina “*Desvío judicial de la Reforma Agraria*”:

La entrega judicial de baldíos es un fenómeno que no es marginal (más de 260 ha) y ha tenido efectos de acumulación de tierras a gran escala. Esta consecuencia es más significativa que el posible acceso a la propiedad rural por parte del campesinado, dado que los predios de gran extensión representan una porción grande del total del área entregada por los jueces.<sup>12</sup>

El investigador David Andersen, quien se ha ocupado de los procesos de reformas agrarias y democratización en los países escandinavos, sostiene que

---

<sup>11</sup> Isabel GUIZA GÓMEZ y Santiago HERNÁNDEZ CARRASCO. “¿Reforma Agraria por vía judicial? Jueces locales y reforma agraria en Colombia”, *Estudios Socio-Jurídicos*, 26, n.º 2 (2024), 3.

<sup>12</sup> GUIZA GÓMEZ y HERNÁNDEZ CARRASCO, “¿Reforma Agraria por vía...”, 21.

... independientemente de la magnitud de las reformas agrarias, a menudo fueron precedidas de algún grado de violencia. Los campesinos se rebelaron y provocaron disturbios locales o participaron en revoluciones de toda la sociedad, indignados por la ausencia o insuficiencia de reformas o, en ocasiones, en oposición a ellas. Los terratenientes a veces utilizaban la violencia para reprimir las insurrecciones campesinas y resistirse a las reformas, y los funcionarios estatales respondían con medios represivos. Sin embargo, estas condiciones variaban en toda Europa (Moore 1966, 4-5).<sup>13</sup>

Grave pero realista diagnóstico el de estos investigadores, porque además coincide con el recorrido legislativo en nuestro país, y lo que es peor, lo que sigue aconteciendo hasta ahora. Con tal fin dividiré este acápite en dos fases:

### **La legislación a partir de la reforma constitucional de 1936 hasta el Código General del Proceso**

La caída del régimen confesional y conservador instaurado a partir de 1885 nominalmente terminó en 1930, pero las grandes reformas se iniciaron con la llegada de Alfonso López Pumarejo a la presidencia de la República, en particular con la aprobación y expedición de la para entonces revolucionaria reforma constitucional de ese año, que le atribuyó a la propiedad la función social.

Sobre esa estructura constitucional modificada fue posible expedir la Ley 200 de 1936, creadora de la primera reforma agraria, que introdujo grandes y significativos cambios de alcance social, y creó los jueces de tierras. Esta histórica Ley 200 de 1936, fue reglamentada por el Decreto 59 de 1938, mediante el cual se aclaró que las presunciones consagradas eran legales y definió el concepto de fundo o predio rural como: “todo inmueble situado a una distancia mayor de cien metros de las últimas edificaciones que conformen el núcleo urbano de la respectiva población o caserío”, criterio reiterado en el Decreto extraordinario 508 de 1974. Tal decreto, reglamentario 59 de 1938, reglamentó el trámite de adjudicación de baldíos y adoptó otras disposiciones frente a los jueces de tierras.

<sup>13</sup> ANDERSEN DAVID, Universidad de Aarhus, Dinamarca. *Administración imparcial y reforma agraria pacífica: Las bases de la democracia en Escandinavia* (publicado por Cambridge University Press en nombre de la American Political Science Association, 2023).

Luego se expidió la Ley 51 de 1943, a la cual se ha hecho alusión antes, la cual derogó el inciso del artículo 12 de la Ley 120 de 1928, que limitaba el efecto de cosa juzgada de la sentencia de declaración de pertenencia y definió la polémica acerca de que el comunero que poseyera total o parcialmente un predio en comunidad podría hacerse dueño por prescripción adquisitiva, aspecto que entonces tenía dividida a la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia.

Posteriormente vino el Código de Procedimiento Civil expedido en 1970, el cual entró a regir en 1971 y estuvo vigente hasta la adopción del Código General del Proceso en 2012. En este estatuto se dio un vuelco grande al sistema judicial, pero se sostuvo la acción de declaración de pertenencia en el artículo 413, y por esa razón se derogaron la Ley 120 de 1928 y la Ley 51 de 1943.

Más tarde se expidió la Ley 4ª de 1973, que reformó el artículo 12 de la Ley 200 de 1936 y se ocupó de la denominada prescripción agraria, y facultó al gobierno para expedir un decreto reglamentario que creara un procedimiento expedito para adelantar el proceso de declaración de pertenencia de la jurisdicción agraria, por lo cual se expidió el Decreto extraordinario 508 de 1974, mediante el cual se creó un proceso abreviado para adelantar la declaración de pertenencia en predios rurales menores a quince hectáreas.

Vinieron luego las reformas de 1989 que se tradujeron en la primera modificación sustantiva del Código de Procedimiento Civil, en el que el proceso de declaración de pertenencia pasó del 413 al 408 (Decreto 2282 de 1989), a la cual se sumaron la expedición de la reforma urbana (Ley 9ª de 1989 y la del Decreto extraordinario 2303 de 1989, que creó la Jurisdicción Agraria y diseñó normas procedimentales para aplicarse en la misma).

Esta Jurisdicción Agraria jamás funcionó, pues los jueces agrarios creados por ella solo operaron en tres distritos judiciales y por corto tiempo. En cambio, fueron rebautizadas las salas civiles de los cuerpos colegiados que pasaron a denominarse Salas Civiles y Agrarias. Fue evidente que las preocupaciones de orden público de entonces, suscitadas por las guerras contra el narcotráfico, no permitieron un clima propicio para implementar esa reforma agraria que se quedó en el papel.

En efecto, además de que nunca funcionó la Jurisdicción Agraria, mediante la Ley 1395 de 2010 se le dio un golpe severo a su alcance, porque se

derogaron buena parte de los procedimientos agrarios que se habían consagrado en el Decreto 2303 de 1989. Es decir, sin haber operado, fue mutilada la estructura procesal agraria, la cual recibió su partida de defunción en el literal c) del artículo 626 del Código General del Proceso. En 1991 se expidió la Constitución que hoy nos rige, la cual elevó de nuevo la función social de la propiedad a mandato constitucional:

**Artículo 58.** Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contencioso administrativa, incluso respecto del precio.

Más tarde, la Ley 160 de 1994 que intentó otra reforma agraria mediante la creación del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural y Campesino, que aún sigue vigente, introdujo algunas modificaciones a la Ley 200 de 1936, como se destacó en la Sentencia SU-288 de 2022 de la Corte Constitucional.

Ya en este siglo se expidió la Ley 791 de 2002, a la que antes hice referencia, que redujo los términos de las prescripciones y previó que tanto la prescripción adquisitiva como la extintiva se pueden formular por vía de acción como de excepción.

También en 2002 se expidió la Ley 731, “*por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales*”, entendiendo por mujer rural toda aquella que, sin distinción de ninguna naturaleza e independientemente del

lugar donde viva, tiene una actividad productiva relacionada directamente con lo rural, incluso si dicha actividad no es reconocida por los sistemas de información y medición del Estado o no es remunerada. Esta definición incluye a las mujeres campesinas, indígenas y afro, sin tierras o con tierra insuficiente.

En 2003 fue creado el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) mediante Decreto 1300 de 2003, que también suprimió el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) creado por Ley 135 de 1961, el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI) y del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA). En 2009 se le introdujeron modificaciones, pero en 2015, en el gobierno de Juan Manuel Santos, se ordenó su liquidación.

La documentación del Fondo del Instituto Colombiano de Desarrollo comprende principalmente la serie *Historiales de Tierras* que fue producida por el INCORA en cada una de sus territoriales, que en el ejercicio de sus funciones realizó asignación de baldíos a campesinos y colonos, la expropiación de terrenos a privados o la compra de haciendas para ser distribuidos entre campesinos, quienes debían demostrar arraigo y trabajo sobre los terrenos asignados.<sup>14</sup>

La Agencia Nacional de Tierras (en adelante ANT) fue creada el 7 de diciembre de 2015, mediante Decreto Ley 2363, y tiene bajo su responsabilidad la ejecución de la política de ordenamiento social de la propiedad rural, formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo logrando la seguridad jurídica sobre esta, promueve su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administra y dispone de los predios rurales que son propiedad de la nación.

Asimismo, la ANT tiene como función “*administrar las tierras baldías de la Nación, adelantar los procesos generales y especiales de titulación y transferencias a las que haya lugar, delimitar y constituir reservas sobre éstas celebrar contratos para autorizar su aprovechamiento y regular su ocupación sin perjuicio de lo establecido en los parágrafos 5 y 6 del artículo*

---

<sup>14</sup> Archivo General de la Nación, 2020. Transferencia Documental. Fondo Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER–, [https://www.archivogeneral.gov.co/sites/default/files/Estructura\\_Web/5\\_Consulte/SalaDePrensa/Noticias/2020/FichaDescripcionINCODER.pdf](https://www.archivogeneral.gov.co/sites/default/files/Estructura_Web/5_Consulte/SalaDePrensa/Noticias/2020/FichaDescripcionINCODER.pdf)

85 de la Ley 160 de 1994”. Igualmente, compete a la ANT “*adelantar los procedimientos agrarios de clarificación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde de tierras de la Nación, reversión de baldíos*”; entre otras numerosas funciones, ninguna de ellas atribuyéndole funciones jurisdiccionales, como hoy se pretende, aspecto sobre el cual volveré.

En 2007 se promulgó la Ley 1152, que contempla el Estatuto de Desarrollo Rural, por medio del cual se introdujeron reformas sustantivas en la propiedad inmobiliaria rural y en los procesos de prescripción adquisitiva y adicionalmente en el régimen de la titulación y adjudicación de baldíos. Esta ley fue declarada inexecutable mediante Sentencia C-175 de 2009 de la Corte Constitucional, por haberse surtido el trámite sin haber agotado las consultas previas a las comunidades indígenas y las negritudes.

En 2008 se expidieron las leyes 1182 y 1183, también relacionadas con la titulación de predios, pero buena parte de la última fue declarada inexecutable mediante la Sentencia C-1159 de 2008, porque la Corte Constitucional reiteró que los notarios no tienen capacidad de ejercer funciones jurisdiccionales.

En 2011 se expidió la Ley 1448 de tierras y víctimas, que estará vigente hasta el 7 de agosto de 2030, según lo dispuesto en la Sentencia C-558 de 2019. En efecto, esta ley inicialmente tenía una vigencia de diez años, pero la Corte Constitucional en la sentencia citada exhortó “*al Gobierno y al Congreso de la República, para que, en el marco de sus competencias, antes de la expiración de la vigencia de la Ley 1448 de 2011 y de los Decretos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011, adopten las decisiones que correspondan en relación con su prórroga o con la adopción de un régimen de protección de las víctimas que garantice adecuadamente sus derechos*” y previno que “*de no hacerlo, a partir del vencimiento de este término, se entenderá que la Ley 1448 de 2011 así como los Decretos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011 tendrán vigencia hasta el día 7 de agosto de 2030*”.

En 2012 se expidió la Ley 1561 por medio de la cual se creó un proceso verbal especial para sanear la tradición y adquirir por prescripción bienes inmuebles de pequeña entidad económica, tanto urbanos como rurales, ley esta que derogó y sustituyó la 1182 de 2008. Igualmente, en 2012 también

se expidió el Código General del Proceso, estatuto que actualmente nos rige, en cuyo artículo 375 está regulado el proceso de declaración de pertenencia promovido por acción y como excepción de mérito.

Como se aprecia de esta reseña de la normatividad expedida antes de que se suscribiera el Acuerdo de la Habana en 2015 entre el Gobierno y las FARC, no fue poca la expedición de leyes y decretos a partir de la Ley 200 de 1936.

### **El problema de la tierra rural a partir del Acuerdo de la Habana entre el Gobierno y las FARC hasta las reformas adoptadas o por expedirse**

En este acápite se hará referencia al Acuerdo; al Acto Legislativo N.º 1 de 2017; el Decreto Legislativo 902 de 2017; el Acto Legislativo N.º 3 de 2023; y el Proyecto de reforma de Ley Ordinaria que está en curso.

#### *Del Acuerdo*

Como se anunció en la introducción de esta ponencia, en el Acuerdo se trazó la ruta de lo que ahora ocupa la atención no solo del Congreso sino de las altas cortes, de esta Academia y de la comunidad jurídica de la nación. En efecto, los siguientes son varios de los apartes pertinentes incluidos sobre el tema de la propiedad rural, así:

*Reparando* que, a juicio del Gobierno Nacional, las transformaciones que habrá de alcanzarse al implementar el presente Acuerdo deben contribuir a revertir los efectos del conflicto y a cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio; y que a juicio de las FARC-EP dichas transformaciones deben contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto, como la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra y particularmente su concentración, la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales, que afecta especialmente a las mujeres, niñas y niños; [...]

El Punto 1 contiene el acuerdo “Reforma Rural Integral”, que contribuirá a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural. La “Reforma Rural Integral” debe integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía.

[...]

Que una verdadera transformación estructural del campo requiere adoptar medidas para promover el uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación y estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma, garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural de quienes habitan el campo y en particular a las mujeres rurales<sup>1</sup> y la población más vulnerable, regularizando y democratizando la propiedad y promoviendo la desconcentración de la tierra, en cumplimiento de su función social.

[...]

Regularización de la propiedad: es decir, lucha contra la ilegalidad en la posesión y propiedad de la tierra y garantía de los derechos de los hombres y las mujeres que son los legítimos poseedores y dueños, de manera que no se vuelva a acudir a la violencia para resolver los conflictos relacionados con la tierra. Nada de lo establecido en el Acuerdo debe afectar el derecho constitucional a la propiedad privada.

[...]

En el marco de la jurisdicción agraria que se cree, el Gobierno se asegurará de la existencia de un recurso ágil y expedito para la protección de los derechos de propiedad.

[...]

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. Ade- más, 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. (Subrayo).

El compromiso del Estado –que no del Gobierno– adquirido en el Acuerdo es grande y serio. Por esa razón, muchos seguimos sin entender la tardanza en acatar las claras manifestaciones incluidas en ese Pacto de Reconciliación y Paz, pues hasta ahora –ocho años después de firmado el Acuerdo– solo se han expedido el Acto Legislativo N.º 1 y el Decreto Ley 902 de 2017, en el final del gobierno de Juan Manuel Santos, y en los tiempos del gobierno actual el Acto Legislativo N.º 3, que creó la Jurisdicción Agraria y Rural, y trámite del Proyecto de Ley Ordinaria que reglamente el anterior, sobre el que versará la parte final de este trabajo.

La historia registra el hecho políticamente diciente de que en el mandato siguiente al del presidente Juan Manuel Santos no se hubiese avanzado en la implementación legislativa del Acuerdo, pues el Proyecto de Ley que se propuso fue prácticamente abandonado a su suerte y obviamente no tuvo final feliz.

### ***El Acto Legislativo N.º 1 de 2017 y el Decreto Legislativo N.º 902 de 2017***

El Acto Legislativo 1 de 2017 por medio del cual “*se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones*” y, además, creó transitoriamente no solo la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), sino también el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), el cual “*estará compuesto por los siguientes mecanismos y medidas: la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; la Jurisdicción Especial para la Paz: las medidas de reparación integral para la construcción de paz y las garantías de no repetición*”.

Al lado de este acto legislativo, se expidió el Decreto Ley 902 de 2017 del 29 de mayo, instrumento legal por medio del cual “*se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento*

*para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras*". Este decreto es hoy un estatuto trascendental en la política de tierras y agraria que está ejecutando el actual gobierno, junto con las disposiciones que definen las funciones de la Agencia Nacional de Tierras.

Como lo anuncia el artículo 1º del propio Decreto Legislativo 902, su objeto es *"establecer medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral en materia de acceso y formalización de tierras"*, por lo cual *"desarrolla las medidas instrumentales y urgentes para implementar el primer punto del Acuerdo Final denominado "Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral"*.

***El Acto Legislativo N.º 3 del 24 de julio de 2023, la creación de la Jurisdicción Agraria y Rural sin Corte Agraria y Rural, y reforma a la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia***

El Acto Legislativo 3 del 24 de julio de 2023 modificó el artículo 116 de la Constitución Nacional por medio del cual se "establece" (sic) la jurisdicción agraria y rural y dispuso que *"el órgano de cierre de la Jurisdicción Agraria y Rural será la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Consejo de Estado en los términos del Artículo 23 de la Constitución Política de Colombia"*.

Con tal fin se adicionó al Título VIII "De la Jurisdicción Agraria y Rural", el Capítulo III-A, "De la Jurisdicción Agraria y Rural", en los siguientes términos:

**Artículo 238 A.** Créase la Jurisdicción Agraria Rural. La ley determinará su competencia y funcionamiento, así como el procedimiento especial agrario y rural, con base en los principios y criterios del derecho agrario señalados en la ley, y con la garantía del acceso efectivo a la justicia y la protección a los campesinos y a los Grupos étnicos: Comunidades negras o afrocolombianas, palenqueras, raizales, pueblos y comunidades indígenas, comunidad Rom y las víctimas del conflicto armado.

**Artículo 3.** El Consejo Superior de la Judicatura, implementará de manera gradual y progresiva dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de presente acto legislativo, la creación de los tribunales y juzgados agrarios y rurales, los cuales conocerán los asuntos que le son propios sin

perjuicio de las leyes que desarrollen y reglamenten la Jurisdicción Agraria y Rural. El Consejo Superior de la Judicatura coordinará la creación de estos despachos, teniendo en cuenta las zonas localizadas por el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Justicia y del Derecho, en función de los volúmenes demográficos y rurales, las zonas PDET y la demanda de justicia sobre estos asuntos, entre otros. El Gobierno nacional garantizará los recursos para su implementación.

**Artículo 4.** El Congreso de la República tramitará y expedirá en la siguiente legislatura la ley por medio de la cual se establezca la estructura, funcionamiento y competencias de la Jurisdicción Agraria y Rural, así como el procedimiento especial agrario y rural.

**Artículo 5.** El presente acto legislativo entrará en vigencia en la fecha de su promulgación.

La Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, protagonistas del trámite del proyecto de este acto legislativo fueron determinantes para que se “*estableciera*” un remedo de jurisdicción, que no interpreta las obligaciones del Estado consignados en el Acuerdo de la Habana.

La idea diseñada en la Habana fue la de crear una jurisdicción autónoma especialista en los temas agrarios y rurales, lo cual obviamente imponía disponer que el órgano de cierre debía ser ella misma y no los togados de la Sala Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia ni el Consejo de Estado.

Las razones que expusieron los representantes de la Corte Suprema y el Consejo de Estado en resumen fueron las siguientes:

- a. Consideraron innecesaria la creación de la Corte Agraria y Rural, porque en su opinión la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado ya ostentaban la competencia que se pretendía asignar a esa nueva Corte.
- b. Que en vez de invertir cuantiosos recursos que implicaba la creación y puesta en funcionamiento de una nueva alta Corte con sus magistrados, auxiliares y demás funcionarios, debía fortalecerse el aparato jurisdiccional ya existente, es decir, esas mismas corporaciones judiciales que ellos representaban.
- c. Que crear una nueva Corte para lo Agrario y Rural generaría mayor dispersión en el acontecer jurisprudencial.

El propósito de dotar al país de una jurisdicción autónoma era –y sigue siendo– contar con jueces especializados en asuntos agrarios, un derecho disperso, complejo, aun en construcción y formación, que a pesar de su importancia no ha merecido todavía que los grandes tratadistas de las obras jurídicas nacionales se ocupen del mismo, salvadas excepciones.

Cuando el Estado se obligó a crear una jurisdicción Agraria y Rural, obviamente no fue para que los más altos jueces ordinarios y contenciosos terminaran siendo sus órganos de cierre.

La misma decisión de designar dos órganos de cierre de diferente jurisdicción debió pesar para advertir que, contrario al criterio de los magistrados que intervinieron en los debates del Acto Legislativo, sí se hacía necesario la creación de una tercera opción que fuese especializada en derecho agrario, tanto en lo que se relacione y dependa del derecho civil como en lo que derive del derecho administrativo.

No es del todo aceptable el planteamiento de que esas altas cortes ya ejerzan competencia sobre los asuntos agrarios, por la sencilla y ostensible razón de que en estricto derecho no hay propiamente controversias agrarias en los despachos judiciales. Lo que hay son litigios civiles, mercantiles y contenciosos que transversalmente se asoman apenas al derecho agrario, porque todas sus decisiones son adoptadas bajo la lente de la legislación ordinaria y administrativa vigente.

Por lo demás, con el criterio de que ya las competencias agrarias las ejercían los magistrados de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia y los del Consejo de Estado, y que, por tanto, no se requería una Corte Agraria y Rural, jamás se habrían desprendido de la justicia ordinaria las jurisdicciones Laboral y de Familia, pues estas también las ejercían los jueces civiles.

El país necesita de juristas que hayan trajinado en todos los escenarios posibles del derecho agrario, y ello contribuirá a que se conforme un batallón de expertos en esa disciplina que tiene sus reglas y propósitos autónomos. Entre otras sugerencias, es necesario que las facultades de derecho incluyan en sus renovados programas que están siendo objeto de cambios por estos días, la cátedra del derecho agrario, como una disciplina autónoma, tal y como está propuesto en el proyecto de reglamentación de la Jurisdicción Agraria y Rural.

Entre las respetables razones por las cuales los voceros de las altas cortes expresaron sus insistentes reparos a crear una Corte Agraria y Rural, estuvo la económica, en el sentido de glosar lo cuantiosa que para el erario resultaría esta solución. No se descarta esa preocupación, pero en un país en el que hay cinco altas cortes, agregando los magistrados del Consejo Nacional Electoral, sin que ninguna de ellas sea destinataria de los Acuerdos de paz, no convence ni soluciona que no se hubiere procedido con generosidad frente a la “nueva Jurisdicción Agraria” como la calificaron desde la Habana, como antes se vio, más aún cuando el argumento de los magistrados se tradujo en que no tenía sentido invertir en la creación de esa nueva jurisdicción, sino en fortalecer el sistema judicial vigente.

El crecimiento descontrolado de los despachos de las altas cortes ha servido para crear enormes entidades que no han podido aún resolver la alta morosidad que habita sus pasillos y ha servido para coartar otras iniciativas importantes, como la que aquí se comenta.

La cabeza autónoma representada en una Corte Agraria y Rural que decidiera como órgano de cierre todos los aspectos relacionados con lo agrario y lo administrativo evitaría conflictos de jurisdicción que se ven venir, lo cual no contribuirá a que la población rural en situación de pobreza cuente “*con mecanismos que garanticen un acceso a la justicia que sea ágil y oportuno*”.

Además, una Corte Agraria y Rural alejaría las controversias propias de esta disciplina de los avatares del derecho civil y administrativo y permitiría la consolidación de una disciplina con reglas y finalidades autónomas.

Aunque este no sea el escenario propicio para hacer la siguiente reflexión, la hago ahora y aquí, dada la trascendencia de lo que este Acto Legislativo significa para el país. Si hay algo urgente que reformar en la Carta Política del 91 es la supresión de facultades electorales y legislativas de los magistrados de altas cortes, y, por supuesto, modificar el ineficiente juzgamiento de los altos funcionarios que hoy es fuente de impunidad. De las electorales por las poderosas razones que pública y frecuentemente se comentan en todos los escenarios; de las legislativas entre otras razones, por las siguientes:

- a. Los jueces deben hacer cumplir la ley, no hacerlas, eso debe competir exclusivamente al Congreso. Los congresistas legislan, y los jueces administran justicia. Es parte del sistema de pesos y contrapesos.

- b. Magistrados de Corte Suprema y Consejo de Estado en las deliberaciones congresionales y en la definición de las leyes generan desequilibrio frente a los congresistas. En efecto, estas Cortes pueden investigar y sancionar penalmente y privar de sus investiduras a los congresistas, quienes, no sin razón, prefieren no disentir ni enfrentarse a una proposición de quienes saben que potencialmente pueden ser sus jueces.

Cuando empiecen a operar jueces y tribunales agrarios, la primera dificultad que se presentará será si su órgano de cierre será la Corte Suprema o el Consejo de Estado, aspecto que de entrada estaría resuelto en una Corte Agraria y Rural.

Como consecuencia de las modificaciones introducidas a la Carta Política fue necesario reformar la Ley Estatutaria de Administración de Justicia 270 de 1996, para la cual fue radicado el Proyecto 295 de 2020 Cámara (acumulado con los Proyectos de Ley 430 y 468 de 2020 Cámara), 475 de 2021, Senado. Al concluir la discusión en el Congreso, el Proyecto de Ley fue remitido a la Corte Constitucional para realizar el control de constitucionalidad, la cual, mediante Sentencia C-134 de 2023 ordenó hacer algunas correcciones, por lo que el Proyecto fue devuelto al Congreso, donde se encuentra en espera de que se aprueben tales enmiendas.

### ***Proyecto de Ley Ordinaria que reglamentará el Acto Legislativo N.º 3 de 2023***

Sea lo primero aclarar que este proyecto se ha presentado en varias ocasiones tanto en el gobierno anterior como en este. La primera en 2022 pero se ahogó, luego en 2023, y ahora, que ha sido presentado por el Gobierno al Senado de la República.

Por razones metodológicas considero útil dividir el examen de este proyecto en dos frentes: uno genérico para apreciar la perspectiva del proyecto y el otro examinando algunas de las normas que en nuestro juicio deben repensarse.

### **Aspectos generales del Proyecto de Ley**

Previamente hay que señalar respecto de este Proyecto que es necesario por cuanto con él no solo se debe cumplir el compromiso del Gobierno consignado en el Acuerdo de la Habana de crear una nueva Jurisdicción

Agraria que está haciendo falta, sino porque, a pesar de sus inevitables defectos, es parte del primer paso para implementar la paz en los territorios rurales, junto con la expedición de los Actos Legislativos 1 y 3 de 2017 y 2023, respectivamente, y el Decreto-Ley 902 de 2017.

### **De los principios del derecho agrario y del proceso de la Jurisdicción Agraria y Rural**

El Proyecto abunda en postulaciones de principios, tanto los del derecho agrario (art. 5) como del proceso agrario y rural (art. 15) que parecen más emotivos que científicos. En mi criterio, deberían unificarse y simplificarse, porque unos y otros deben predicarse tanto de la materia sustantiva como del trámite procedimental.

### **Transición de la nueva ley en procesos agrarios tramitados en jurisdicciones Ordinaria y Contencioso Administrativa**

El régimen de transición de los “*procesos agrarios*” que al entrar en vigencia la ley estén cursando en las jurisdicciones ordinarias o contenciosa administrativa, seguirán siendo conocidos por estas, a menos que se trate de los asuntos atribuidos a los tribunales y jueces agrarios y rurales, reglados en el título II, denominado “Jurisdicción y competencias de los jueces y Tribunales Agrarios y Rurales.

En mi opinión, es necesario que se precise qué se entiende por procesos agrarios que estén conociendo los jueces ordinarios o administrativos, porque bajo la definición del artículo 4 del Proyecto puede entenderse que cualquier controversia sobre predios rurales que esté siendo conocida por otros jueces al entrar a regir esta ley reglamentaria, debe remitirse a los jueces agrarios. Si no se aclara cuáles son los procesos que pueden seguir conociendo la jurisdicción ordinaria y la contenciosa, ni cuáles son los que pueden ser remitidos, se podrían suscitar controversias y conflictos de jurisdicción. En efecto, podría ocurrir lo mismo que sucedió hace unos años cuando entró a regir el Código Administrativo (Decreto 1 de 1984) y se dispuso que aquellos procesos en los que intervinieran entidades públicas serían de competencia de la Jurisdicción contenciosa, lo que provocó que, al día siguiente de entrar en vigencia el Código administrativo, los jueces civiles del circuito que estaban conociendo de asuntos atribuidos a la otra jurisdicción remitieran miles de procesos a los jueces contencioso

administrativos, porque estimaron que habían perdido competencia para seguir conociendo de esos asuntos, lo cual se tradujo en un colapso judicial. Entonces fue necesario enmendar urgentemente esa interpretación para detener la remisión masiva de procesos de los que venía conociendo la Jurisdicción Civil a los jueces contencioso administrativos.

De otro lado, es preciso conciliar el artículo 70 con el párrafo 3 del artículo 7 del Proyecto. En efecto, en la primera norma se establece que los asuntos agrarios y rurales que estén siendo conocidos por las jurisdicciones Civil y Contencioso Administrativa, seguirán siendo conocidos por estas, pero las partes podrán solicitar el traslado de los mismos a la Jurisdicción Agraria y Rural con tal que no se haya iniciado la etapa probatoria; en cambio, en la segunda disposición, no se prevé que los procesos agrarios y rurales que estén siendo tramitados ante jueces y tribunales especializados en asuntos de tierras los seguirán conociendo estos, pero sin conceder a las partes la misma opción de pedir su traslado a la Jurisdicción Agraria y Rural. No es coherente que existan tratamientos diferenciales en un mismo estatuto para resolver asuntos semejantes.

### **Enseñanza del Derecho Agrario**

Como ya se anotó, es muy importante para la construcción del entendimiento y respeto colectivos al Derecho rural y agrario, la recomendación legal prevista en el artículo 72 del Proyecto en virtud de la cual las instituciones de educación superior *“propenderán por formar estudios en derecho agrario y rural, a través de los programas de Derecho”*.

### **Facultades extraordinarias al presidente**

No se aprecia la necesidad de conceder facultades extraordinarias al presidente en el párrafo del art. 79 *“para cumplir con los fines descritos en este artículo serán ejercidas con el fin de respetar la cultura y existencia material de estos pueblos tradicionales, así como para incluir diferencialmente sus derechos a la tierra y el territorio”*. En efecto, estos son aspectos sensibles de interés nacional y no solamente de las comunidades mencionadas, por lo que tales aspectos deben ser definidos por el Congreso, representante de todos los pueblos y culturas. Delegar tal responsabilidad en el presidente no deja de tener un sabor de concentración de poder, innecesario cuando estos aspectos bien pueden incluirse desde ya en el Proyecto de Ley.

## **Vigencia inmediata de la ley**

La vigencia de la ley “*–a partir de su promulgación–*” y la derogatoria de todas las normas que resulten contrarias (art. 80) es una medida que debe revisarse, sobre todo porque todo estatuto que comprometa funciones de los jueces y asignación de jurisdicciones y competencias puede generar caos mientras funcionarios y usuarios de la administración de justicia comprenden o se habitúan a la realidad de la nueva Jurisdicción Agraria y Rural. Sería conveniente prever un plazo superior, como se ha hecho en otros casos, que permita que la comunidad en general conozca la normatividad; que se programen conferencias, seminarios y eventos de discusión académica, de manera que el país conozca las disposiciones de esta nueva jurisdicción. De aplicarse en forma inmediata esta normatividad se puede generar caos y confusión. Podría pensarse, inclusive, en una vigencia escalonada, de manera que entren en vigencia no todos los artículos sino unos pocos, y uno o dos meses otros y más tarde toda la normatividad. Con ello jueces, abogados, usuarios de la administración de justicia y en general todos estén listos para concurrir a dirimir sus diferencias a una jurisdicción que aunque nueva ya conocen o se han aproximado a la misma.

## **Aspectos puntuales del Proyecto de Ley Ordinaria**

En este aparte me propongo comentar los proyectos de artículos que, en mi opinión, ameritan ser revisados para que no ocurra lo mismo que ha acontecido durante la historia nacional con los intentos de reforma agraria, todos enterrados por cuenta de una legislación inconveniente y enemiga de la distribución de la tierra:

### **Criterios de interpretación y prevalencia de lo agrario**

En el artículo 4 se prevé que “*en todos los conflictos en los que estén involucradas actividades y bienes agrarios prevalecerá el derecho agrario y la competencia de esta jurisdicción. Son aplicables de manera subsidiaria, las reglas de derecho común, en particular normas del Código Civil y del Código de Comercio cuando corresponda*”. Esta regulación coincide con lo reglado en el numeral 11 del artículo 15, que consagra como principio del proceso agrario y rural la prevalencia de lo rural. Reza esta última disposición que si en el proceso estuvieren involucrados predios rurales y de otra clase “*prevalecerán los primeros para efectos de la calificación*”

*de la naturaleza del proceso y de determinación de la competencia y jurisdicción en los términos del presente decreto ley”.*

### **Competencias de la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural**

El artículo 8 atribuye a la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural el conocimiento de los recursos de casación y revisión sin precisar contra cuáles sentencias, ni bajo cuáles requisitos se pueden formular tales recursos extraordinarios. Posteriormente, el punto parece aclararse en el artículo 54, en el cual se dispone que *“las causales, requisitos y trámites del recurso de extraordinario se regirán por las normas del Código General del Proceso”*.

Soy de la opinión de que no solo es necesario precisar las providencias susceptibles de estos medios de impugnación, sino además flexibilizar la admisión de los mismos y además consagrar el recurso de reposición contra el auto que inadmita una demanda de casación o de revisión. Por tanto, dejar para estos procesos una casación idéntica a la de la Jurisdicción Ordinaria, propuestos ante la misma Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, puede conllevar la dilación y definición de estos asuntos. En mi criterio, debe diseñarse una casación autónoma, flexible y rápida en estos procesos agrarios, en vez de que queden sometidos al mismo trámite de ese recurso extraordinario ante la Jurisdicción Ordinaria.

El recurso de revisión está reglado a medias en el artículo 59, pues no se contemplan las causales por las que procede, pues la remisión que se hace es a la competencia del Consejo de Estado y a la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia. Si se considera que esta remisión incluye las causales de revisión estipuladas en esos estatutos, considero que ello no es conveniente en estos procesos agrarios y rurales, en los que, de incluir un proyecto de recurso de revisión, debe hacerse sin formalismos ni excesos rituales.

### **Competencia en procesos de expropiación**

El artículo 9 del Proyecto atribuye competencia en primera instancia a los Tribunales Agrarios y Rurales a varios asuntos, entre ellos los *“de expropiación de que tratan las leyes agrarias”*.

¿Cuáles son esas leyes agrarias? Si se pretende hacer referencia a la Ley 160 de 1994, el procedimiento de expropiación previsto allí se refiere a los predios rurales destinados a programas de reforma agraria que hasta hoy no han tenido ninguna presencia en los procesos judiciales.

Lo que es rescatable de ese trámite es que en él se decide no solo la expropiación sino además la legalidad del acto expropiatorio, lo que es acertado, porque concreta todas esas controversias en un solo litigio, en vez de dos, como ocurre en la actualidad con la expropiación consagrada en el código general del proceso, en el que por no poder dirimir el juez civil la legalidad de la resolución expropiatoria obliga al afectado a promover otro proceso ante la Jurisdicción contenciosa.

El proceso de expropiación está en mora de ser rediseñado y esta debe ser una oportunidad. En efecto, no se entiende por qué el juicio expropiatorio tiene que ser conocido por la Jurisdicción Ordinaria y, además, como un proceso declarativo especial, cuando todo lo que ocurre en esa controversia tiene más el talante de un proceso ejecutivo, tanto que el demandado no puede proponer excepciones de ninguna clase.

Lo que debería regularse ahora es que los procesos de expropiación de predios rurales, sean o no bienes agrarios, fuesen conocidos por la Jurisdicción Agraria y Rural, de manera que, si se va a mantener la expropiación como juicio declarativo ante la justicia ordinaria, fuese solamente cuando se trate de predios urbanos. En todo caso, este proceso, aun en el caso de que se afecten bienes urbanos, su conocimiento debería ser atribuido a la justicia contenciosa, pues se trata de acudir al juez natural de los actos de la administración.

### **Competencia en acciones de grupo**

El artículo 9 se ocupa de atribuir competencia en primera instancia a los Tribunales, para conocer, en primera instancia, de procesos de acción de grupo contra *“autoridades del orden nacional, departamental y municipal o contra las personas de derecho privado que dentro de esos mismos ámbitos desempeñen funciones administrativas siempre que el daño se cause sobre actividades o bienes agrarios o rurales”*.

No se ofrece coherente que las acciones de grupo contra entes departamentales y municipales también se ventilen en primera instancia en los Tribunales como las dirigidas contra entidades nacionales, y no ante los jueces rurales y agrarios.

Obsérvese que las acciones de grupo contra particulares que estén en el mismo nivel nacional se deben tramitar en primera instancia ante los Tribunales

Administrativos, de acuerdo con lo previsto en el numeral 3 del artículo, pero, cuando se trata de acciones contra particulares del orden departamental y municipal, se atribuyen en primera instancia a los jueces agrarios y rural, conforme el numeral 15 del artículo 12.

Esa misma ecuación debería tenerse presente para asignar competencia en primera instancia para tramitar y decidir acciones de grupo, de manera que, las que sean contra entidades nacionales, sean conocidas por los Tribunales, y las que se dirijan contra entes departamentales o locales sean conocidas por los jueces agrarios.

### **Facultades a la Agencia Nacional de Tierras**

El párrafo 1 del artículo 12 prevé que *“los procesos agrarios especiales de que trata la ley 160 de 1994 contra personas naturales o jurídicas, de derecho público y particulares, serán resueltos por la Agencia Nacional de Tierras mediante acto administrativo, sin perjuicio del control judicial que ejerce esta jurisdicción a través de la acción de nulidad agraria a la que se refiere el numeral 23”*.

No se entiende cómo se crea una Jurisdicción Agraria y Rural, para que jueces especializados diriman los asuntos agrarios y rurales, pero en la ley reglamentaria de la misma, en vez de atribuir el conocimiento de *“los procesos agrarios especiales de que trata la Ley 160 de 1994”* a estos nuevos despachos judiciales, se opta, en primer término, por despojarlos de la naturaleza de judiciales y volverlos asuntos administrativos, para que sean definidos por la Agencia Nacional de Tierras mediante actos administrativos *“sin perjuicio del control judicial que ejerce esta jurisdicción a través de la acción de nulidad agraria a la que se refiere el numeral 23 de este artículo”*. Es obvio que se quiere repetir lo previsto sobre los procedimientos agrarios previstos en los numerales 4º, 5º y 7º del artículo 58 del Decreto-Ley 902 del 2017, a lo cual haré referencia adelante, lo que riñe con el espíritu de crear una Jurisdicción Agraria y Rural.

Trasladarle al ejecutivo la definición de controversias que por su naturaleza deben ser conocidas y dirimidas en instancia judiciales, además de su dudosa constitucionalidad, es un gesto que deja un tinte antidemocrático y totalitario.

Hay que señalar con claridad que no se sabe a cuáles procesos agrarios previstos en la Ley 160 de 1994 se está haciendo referencia, lo que podría

generar la desbandada de que una Agencia Nacional de Tierras ávida de poder y protagonismo termine reclamando competencia total para conocer de cualquier asunto y resolverlo mediante acto administrativo. Esa atribución indiscriminada de competencia a la ANT podría ser desautorizada por la Corte Constitucional en el juicio de exequibilidad que probablemente se proponga.

Con razón muchas voces han mostrado preocupación de que se esté autorizando una expropiación por vía administrativa, pues entre los trámites desjudicializados está la expropiación, que ahora podrá ser decretada por la ANT, con un control judicial sí, pero posterior.

De otro lado, no se ve que con esta decisión se cumpla el propósito acordado en el Acuerdo de la Habana de crear “*mecanismos que garanticen un acceso a la justicia que sea ágil y oportuno*” para resolver los problemas del campo, si el control al acto administrativo que le ponga fin a esos procesos agrarios de la Ley 160 de 1994 tiene que ser en sede judicial pero posterior. De asignarse estos procesos a la jurisdicción Agraria y Rural, allí mismo se producirían las decisiones y se ejercería el suficiente control judicial.

Parece que quienes prepararon este Proyecto de Ley Reglamentaria de la jurisdicción Agraria y Rural tengan más confianza en la Agencia Nacional de Tierras y en sus procedimientos administrativos, no alejados de la influencia política, que en las serenas, autónomas e imparciales decisiones judiciales.

Mi propuesta, contraria del todo a lo que trae el Proyecto, es que estos asuntos sean judiciales, y en la medida de lo posible, que igual tratamiento tuviesen los “procedimientos agrarios de clarificación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde de tierras de la nación, reversión de baldíos y reglamentos de uso y manejo de sabanas y playones comunales” (núm. 24, art. 24 Decreto 2363 del 7 de diciembre de 2015) y los procesos agrarios de deslinde y clarificación de las tierras de comunidades étnicas (núm. 27 del art. 4 del Decreto 2363 del 7 de diciembre de 2015), y los de expropiación.

Es más, en mi criterio, la propia titulación y adjudicación de baldíos que desde siempre han sido tareas encomendadas a entes administrativos y hoy a la ANT, sean trasladadas al conocimiento judicial, mediante un

procedimiento expedito. Descargando a la ANT de esas responsabilidades, podría dedicarse con mayor ahínco a elaborar y mantener actualizado el censo de los baldíos y a tomar medidas administrativas que no impliquen modificaciones y transformaciones en la titulación de ningún bien rural, sea o no agrario. Inclusive podría pensarse que, en ese proceso de titulación de baldíos, la ANT sea citada para lo de la protección de su función misional. Se trata de crear y fortalecer la jurisdicción Agraria y Rural, que para eso se creó, en vez de multiplicar las funciones de la Agencia Nacional de Tierras.

Consulta mejor la naturaleza administrativa de la Agencia, la atribución a ella de prestar asesoría gratuita a las personas a quienes se les haya declarado el amparo de pobreza, de acuerdo con lo previsto en el artículo 19 del Proyecto, que atosigarla de funciones judiciales disfrazadas de decisiones administrativas.

Precisamente, por la importancia que debe tener la nueva Jurisdicción Agraria y Rural, considero que, así hubiese sido por problemas de forma y no de fondo, no es equivocado que la Sentencia C-294 del 2024, haya declarado inexecutable el numeral 6 y el parágrafo 3 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 o Plan Nacional de Desarrollo (PND) por violación a los principios de publicidad, consecutividad e identidad flexible.

Estas disposiciones del PND suprimían el control jurisdiccional automático de las decisiones de la Agencia Nacional de Tierras sobre los procedimientos agrarios previstos en los numerales 4º, 5º y 7º del artículo 58 del Decreto-Ley 902 del 2017, lo que no se compadece con el propósito de crear una Jurisdicción Agraria y Rural. Ese control jurisdiccional automático a las decisiones de la Agencia se adoptó para que estas pudieran expedirse con rapidez, y además porque era necesario que esas determinaciones administrativas tuviesen control inmediato, que fue lo que vino a adoptarse en el Decreto-Ley 902 de 2017.

Lo que se reguló en el PND fue algo no solo odioso sino peligroso, en términos de democracia: que no habría control judicial a las decisiones de la Agencia Nacional de Tierras relacionadas con los (i) procesos de clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994; (ii) extinción judicial del dominio sobre tierras insuficiente o inadecuadamente aprovechadas de que trata la Ley 160 de

1994; (iii) proceso de caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994, para que esas determinaciones fuesen decididas por la Agencia exclusivamente en sede administrativa.

Al caerse en la Corte Constitucional estas normas del PND que eximían del control judicial automático unas decisiones sensibles de la Agencia Nacional de Tierras, tales procedimientos agrarios deben tener control del poder judicial, lo cual es coherente con la jurisdicción agraria y rural y, además, sano en términos de democracia.

### **¿Código Procesal Agrario y Rural?**

La ley ordinaria que está en curso parece sentirse cómoda con que el extenso listado de los procesos, incluido en el artículo 12, entre los cuales están la pertenencia, posesorios, divisorios, servidumbres, deslinde y amojonamiento de predios privados, entre otros, sean tramitados bajo las reglas genéricas del proceso verbal sumario del código general del proceso, cuando se trate de asuntos de mínima cuantía, o las del Procedimiento Agrario y Rural en los demás eventos previstos en el artículo 15. Y todo parece sugerir que el Proyecto de Ley se resignara a lo dispuesto en el artículo 49, el cual prevé que *“en lo no previsto en esta ley se aplicarán las normas del Código General del Proceso y del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en lo que corresponda”*.

Este artículo 15 debe revisarse, porque se ofrece incompleto. Lo que debe reglamentarse en esta ley es, si no un código procesal agrario y rural, al menos lo que más se le parezca, para tramitarse ante los jueces rurales y agrarios al que se sometan todos los asuntos, pero prever disposiciones especiales para los trámites que lo ameriten.

En materia del proceso de declaración de pertenencia, es necesario dotarlo de normas ágiles y modernas, por supuesto diferentes a las consagradas en el artículo 375 del CGP, como, por ejemplo, eliminar el arcaísmo de emplazar a terceros y designarles curador *ad litem* para que la sentencia pueda tener efectos *erga omnes*. Basta que en ese proceso se haya inscrito la demanda para que la sentencia que se profiera tenga efectos generales, sin que sea menester emplazar ni tampoco acudir a la caduca e ineficiente designación del *curador ad litem*. Ahora bien, si se va a insistir en la designación del *curador ad litem*, ello debería recaer en funcionarios de la Procuraduría

General de la Nación o de la Defensoría del Pueblo, en vez de cargar con gastos al demandante de la pertenencia de predios rurales y agrarios. En tal sentido, debe atemperarse la fórmula acuñada en el inciso 2 del artículo 27, el cual prevé que si los terceros determinados no se presentan “*se les designará un representante judicial para el proceso en el término de cinco (5) días*”, para agregarle que ese representante debe ser un funcionario del Ministerio Público de la Defensoría, porque de no ser así no saldremos jamás de la envejecida e inútil solución del *curador ad litem*.

En mi criterio, para ser consecuente con mi sugerencia, deberían suprimirse los parágrafos 1 y 2 del artículo 27, que obligan a publicar el auto admisorio de la demanda en el Registro Nacional de Personas Emplazadas de que trata el artículo 108 del Código General del Proceso y la Ley 2213 de 2022, para que se entienda surtido el traslado a las personas indeterminadas, y también el Registro Nacional de Procesos de pertenencia de que trata el parágrafo 2 del artículo 375 del mismo estatuto.

En últimas de lo que se trata es expedir un Código General del Proceso Rural y Agrario a semejanza de lo que pretendió el Decreto Legislativo 2303 de 1989, en el que no solo se consagre un proceso tipo para dirimir las controversias, sino que, además, se contemplen disposiciones especiales.

### **Prohibición expresa del requisito de procedibilidad para presentar las demandas declarativas de la audiencia de conciliación extrajudicial en derecho**

Constituye una previsión saludable haber incluido expresamente el inciso final del artículo 60, en el que se señala que “*la conciliación prejudicial no será requisito de procedibilidad para acudir ante los jueces agrarios y rurales*”; bastaría agregar, solamente, que lo mismo se predica cuando las demandas se hayan de presentar ante magistrados y tribunales superiores.

### **Prohibición del desistimiento tácito y término de duración del proceso**

La prohibición del desistimiento tácito previsto en el artículo 317 del Código General del Proceso y en el artículo 16 del Proyecto puede conducir a que los procesos agrarios y rurales queden inactivos indefinidamente, tanto más cuanto que el artículo 43 prevé los términos para dictar las providencias, pero no el de duración del proceso, que se echa de menos y debería incluirse.

Un proceso sin término de duración y sin desistimiento tácito es regresar a los trámites eternos del derogado Código de Procedimiento Civil. En mi criterio, el Proyecto de Ley debe incluir ambas cosas.

### **Itinerancia de magistrados y jueces agrarios: necesidad de jueces de pequeñas causas o conciliadores en equidad**

Tanto en la Ley 200 de 1936 como en el Decreto 2303 de 1989 se previó la posibilidad de que los jueces de tierras y/o agrarios pudieran desplazarse por el territorio de sus jurisdicciones, porque estas estuvieron pensadas para llegar al ciudadano y no al revés. Ese propósito se mantiene en el artículo 48 del Proyecto y es una disposición saludable.

No obstante, es preciso superar la contradicción que se aprecia entre los incisos primero y segundo del citado artículo 48, pues mientras en aquel se consagra que los jueces y magistrados agrarios pueden trasladarse “*a lugares geográficos dentro de todo el territorio nacional*” en este último inciso se restringe lo sostenido en el inciso primero, pues se indica que el juez “*programará el recorrido periódico por los municipios de su territorio*”.

Asimismo, conviene prever que tales desplazamientos no deben exceder de un número preciso de días, para evitar que el magistrado o el juez se extienda en tales traslados de lugar, afectando el funcionamiento de su Despacho y el trámite de los demás procesos a él atribuidos.

La creación de la Jurisdicción Agraria y Rural está pensada para solucionar las diferencias entre el campesino o la parte débil del campo frente a los que detentan la tierra, su administración y producción. Ya veremos si ese experimento da resultados. Pero a esa fórmula le hace falta que el campesino tenga un escenario de solución inmediata para las diferencias y conflictos entre los propios campesinos, que no son pocos, pero deben ser resueltos para que el germen de la discordia y de la violencia no anide en esas comunidades sencillas y elementales. En efecto, la solución de ofrecerle al campesino que toda controversia tenga que dirimirla o ventilarla ante jueces, en la práctica, es nugatoria de su derecho de acceso a la justicia. Los jueces itinerantes pueden ayudar en el propósito de que siempre haya justicia a la mano, pero mejor sería dotar de jueces de pequeñas causas o conciliadores en equidad que tuvieran asiento en el mismo campo para resolver las pequeñas diferencias entre campesinos que la experiencia

ha demostrado suelen transformarse en fuentes de violencia. Esa sería la presencia eficaz del Estado y del aparato judicial.

Obviamente, las decisiones que se adopten por esos funcionarios podrían ser revisadas en sede judicial por los jueces agrarios y rurales, pero tendrían la virtud de que han traído paz inmediata entre las gentes del campo.

Esto le hace falta al Proyecto de Ley Reglamentario de la Jurisdicción Agraria y Rural, porque, en últimas, no hay un solo juez o funcionario al que pueda acudir el hombre del campo para dirimir sus dificultades cotidianas.

### **Promoción de los derechos de las mujeres rurales**

En tiempos en los que el género femenino es imprescindible en cualquier actividad, reconforta que se haya incluido en el Proyecto el artículo 76 en el que se prevé que *“las autoridades competentes territoriales y del nivel nacional proveerán mecanismos para brindar asesoría, representación y formación especial a las mujeres rurales, para que puedan superar las barreras que les dificultan la asignación, reconocimiento y protección de sus derechos sobre la tierra”*.

En mi criterio, esta prerrogativa debe reconocerse no solo a las mujeres rurales sino a todas, sea que reclamen derechos sobre la tierra o cualquiera otro. Ello es más actual y justo en la hora actual.

### **Conclusiones**

La pretensión de este trabajo con el que me presento para ascender a Miembro de Número de esta Academia, ha tenido por propósito demostrar cómo en nuestra sociedad, desde siempre, ha habido opositores a que las diferentes legislaciones avancen en la quimera de hacer de la tierra rural un factor de convivencia pacífica y no fuente de guerras, como las que aún hoy nos siguen sacudiendo.

Por tanto, este ensayo tiene sabor de advertencia para que no fracase la implementación de la Ley ordinaria de la jurisdicción agraria, bien porque el Proyecto en curso se hunda en el Congreso, o porque sea aprobado con algunas disposiciones que conspiran contra la quimera centenaria de que no haya más injusticia social por cuenta de la desventajosa distribución de la tierra y el tratamiento desigual para los hombres y mujeres del campo.

En mi opinión, fue un desacierto que no se hubiese creado la Corte Agraria y Rural por las razones que antes se dejaron consignadas. Esa omisión, muy seguramente pronto mostrará la necesidad de enmienda.

No obstante ese lunar, tengo fe en que la ley ordinaria que implemente esta Jurisdicción Agraria y Rural sea el primer paso seguro para solucionar esa eterna utopía del problema rural y agrario que no nos ha dejado vivir. Coincido con el joven jurista investigador de Dejusticia, Carlos Quesada, quien sostiene que “*la competencia de los tribunales sea robusta. Desde ahí se puede desarrollar una dogmática agraria y rural. Mi intuición es que como sociedad debemos avanzar en la institucionalización judicial del problema de la propiedad de la tierra*”.

Y cierro esta intervención trayendo a esta Academia el discurso que todos hemos oído alguna vez en nuestras vidas, con el cual evocamos a un gran colombiano y reiteramos la fe para que el futuro de Colombia deje atrás el horror de la guerra y las cicatrices imborrables del odio:

Nos sentimos con el derecho de creer que todavía no es demasiado tarde para emprender la creación de la utopía contraria.

Una nueva y arrasadora utopía de la vida, donde nadie pueda decidir por otros hasta la forma de morir, donde de veras sea cierto el amor y sea posible la felicidad. Donde las estirpes condenadas a cien años de soledad tengan por fin y para siempre una segunda oportunidad sobre la tierra.<sup>15</sup>

## Bibliografía

- ANDERSEN, David - Universidad de Aarhus, Dinamarca. *Administración imparcial y reforma agraria pacífica: Las bases de la democracia en Escandinavia*. Cambridge University Press - American Political Science Association, 2023.
- BEJARANO GUZMÁN, Ramiro. *Procesos declarativos, arbitrales y ejecutivos*, 11 ed. Bogotá: Editorial Temis, 2023.
- GARCIA MÁRQUEZ, Gabriel. “La soledad de Latinoamérica”. Discurso al recibir el premio Nobel en Literatura otorgado por la Academia de Letras de Suecia, Estocolmo, 1982.

---

<sup>15</sup> Gabriel GARCIA MÁRQUEZ. “La soledad de Latinoamérica”. Discurso al recibir el premio Nobel en Literatura otorgado por la Academia de Letras de Suecia, Estocolmo, 1982.

- GÓMEZ, José J. *Bienes. Derechos reales*. Bogotá: Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia, 1968.
- GUIZA GÓMEZ, Isabel y Santiago HERNÁNDEZ CARRASCO. “¿Reforma Agraria por vía judicial? Jueces locales y reforma agraria en Colombia”, *Estudios Socio-Jurídicos*, 26, n.º 2 (2024): 3.
- MACHADO, Absalón. *Relatos sobre Reforma Agraria en Colombia 1950-2000*. I y II. Colección Antología Económica Colombiana. Bogotá: Aurora, 2024.
- RESTREPO Juan Camilo y Andrés BERNAL, *La cuestión agraria. Tierra y posconflicto en Colombia*. Bogotá: Penguin Random House - Grupo Editorial S.A.A., 2015.
- TIRADO MEJÍA, Álvaro. *La tierra durante la República. La nueva historia de Colombia*. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1976.
- TIRADO MEJÍA, Álvaro. “El Estado y la política en el siglo XIX”. En *Manual de Historia de Colombia*, II, Manizales: Tercer Mundo Editores, 1992.
- TAFUR GONZÁLEZ, Javier. *El Proceso Isaacs 1861-1864*, Cuadernos de Humanidades. Cali: Universidad Javeriana, 2013.