



Subsanación Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 36 (parcial), 47, 56, 57 (parcial), 58 (parcial) 60 (parcial), 61 (parcial), 74 (parcial), 75, 76 (parcial), 79 y 80 del Decreto Ley 902 de 2017. Expediente D-16791.

Desde Dirección de Gestión Jurídica de tierras <direcciondegestionjuridicadetierras@ant.gov.co>

Fecha Mar 2/09/2025 16:41

Para Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

CC Oficina Jurídica <oficinajuridica@ant.gov.co>; Dirección de Gestión Jurídica de tierras <direcciondegestionjuridicadetierras@ant.gov.co>; Dirección General <direccion.general@ant.gov.co>

 1 archivo adjunto (819 KB)

Demanda de inconstitucionalidad fase judicial decreto 902 subsanación.pdf;

No suele recibir correo electrónico de direcciondegestionjuridicadetierras@ant.gov.co. [Por qué es esto importante](#)

HONORABLE MAGISTRADO
VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA
secretaria3@corteconstitucional.gov.co
E.S.D.

Respetado Magistrado.

JUAN FELIPE HARMAN ORTIZ, ciudadano en ejercicio, identificado como aparece al pie de mi firma, actuando en nombre propio y como Director General de la Agencia Nacional de Tierras, dentro del Expediente D-16791, respetuosamente presento ante la Corte Constitucional el escrito de subsanación de la DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD promovida contra los artículos 36, 57, 58, 60, 61, 74 y 76 de manera parcial, y en contra de la totalidad de los artículos 47, 56, 75, 79 y 80 del Decreto Ley 902 de 2017 "Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras", en atención al auto de inadmisión emitido el pasado 26 de agosto del año en curso (remitido mediante oficio SGC-1206), mediante el cual se invocó que: (i) lo argumentado en la demanda no superó la cosa juzgada absoluta que reviste el Decreto Ley 902 de 2017 tras haber sido estudiado en abstracto a través de la sentencia de constitucionalidad C-073 de 2018; (ii) que los cuatro (04) cargos invocados no acreditan los requisitos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

Cordialmente,



**Dirección de Gestión Jurídica de Tierras
Agencia Nacional de Tierras (ANT)**

E-

mail: direcciondegestionjuridicadetierras@ant.gov.co -
info@ant.gov.co

Teléfono: + 57 (1) 5185858

Dirección: Calle 43 No.57-41 Bogotá, Colombia.

La información contenida en este mensaje, y sus anexos, tiene carácter confidencial y esta dirigida únicamente al destinatario de la misma y solo podrá ser usada por este. Si el lector de este mensaje no es el destinatario del mismo, se le notifica que cualquier copia o

distribución de este se encuentra totalmente prohibida. Si usted ha recibido este mensaje por error, por favor notifique inmediatamente al remitente por este mismo medio y borre el mensaje de su sistema. Las opiniones que contenga este mensaje son exclusivas de su autor y no necesariamente representan la opinion oficial de ANT.

The information contained in this message and in any electronic files annexed thereto is confidential, and is intended for the use of the individual or entity to which it is addressed. If the reader of this message is not the intended recipient, you are hereby notified that retention, dissemination, distribution or copying of this e-mail is strictly prohibited. If you received this e-mail in error, please notify the sender immediately and destroy the original. Any opinions contained in this message are exclusive of its author and not necessarily represent the official position of ANT.

Bogotá, 3 septiembre de 2025

HONORABLE MAGISTRADO
VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA
secretaria3@corteconstitucional.gov.co
E.S.D.

Asunto: Subsanación Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 36 (parcial), 47, 56, 57 (parcial), 58 (parcial) 60 (parcial), 61 (parcial), 74 (parcial), 75, 76 (parcial), 79 y 80 del Decreto Ley 902 de 2017.

Referencia: Expediente D-16791.

JUAN FELIPE HARMAN ORTIZ, ciudadano en ejercicio, identificado como aparece al pie de mi firma, actuando en nombre propio y como Director General de la Agencia Nacional de Tierras, respetuosamente presento ante la Corte Constitucional el escrito de subsanación de la DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD promovida contra los artículos 36, 57, 58, 60, 61, 74 y 76 de manera parcial, y en contra de la totalidad de los artículos 47, 56, 75, 79 y 80 del Decreto Ley 902 de 2017 *“Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”*, en atención al auto de inadmisión emitido el pasado 26 de agosto del año en curso, mediante el cual se invocó que: (i) lo argumentado en la demanda no superó la cosa juzgada absoluta que reviste el Decreto Ley 902 de 2017 tras haber sido estudiado en abstracto a través de la sentencia de constitucionalidad C-073 de 2018; (ii) que los cuatro (04) cargos invocados no acreditan los requisitos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, tal como se presenta a continuación:

1. NO EXISTE COSA JUZGADA ABSOLUTA SOBRE LOS ARTÍCULOS DEMANDADOS A PESAR DE EXISTIR LA SENTENCIA C-073 DE 2018.

La cosa juzgada constitucional es una institución jurídico-procesal establecida en el artículo 243 de la Carta Política² en virtud de la cual una providencia de constitucionalidad adquiere el carácter de vinculante, inmutable y definitiva luego del estudio realizado por parte de la Corte Constitucional en su control abstracto. Dicho efecto garantiza el principio de seguridad jurídica al evitar que se emitan nuevos pronunciamientos sobre controversias ya resueltas. Así las cosas, una sentencia proferida por la Corte Constitucional, en control abstracto, goza de efectos de *cosa juzgada absoluta* cuando agota cualquier controversia sobre la exequibilidad de la norma acusada³ y conlleva a cerrar la discusión sobre dicha norma. En caso de presentarse nuevas demandas contra la norma jurídica, será deber del juez constitucional señalar que se deberá estar a lo resuelto en la decisión anterior.

¹ *“Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”.*

² En artículo 243 de la Carta Política, fue desarrollado por el artículo 21 del Decreto Ley 2067 de 1991-el cual dispone: **“ARTÍCULO 21.** Las sentencias que profiera la Corte Constitucional tendrán el valor de cosa juzgada constitucional y son de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y los particulares. La declaratoria de constitucionalidad de una norma impugnada por vicios formales no obsta para que ésta sea demandada posteriormente por razones de fondo.”

³ Corte Constitucional; Sentencia C-007 de 2016; M.P. Alejandro Linares Cantillo.

Sin perjuicio de ello, es posible avocar un nuevo estudio de constitucionalidad respecto a los decretos-ley expedidos por el Presidente de la República sobre los cuales se ha efectuado el control automático de constitucionalidad. Este estudio procede excepcionalmente por vicios sobrevinientes derivados de una reforma constitucional, por la modificación del decreto-ley y/o por la manifestación de problemas de constitucionalidad objetivos y trascendentales cubiertos con una cosa juzgada aparente. Al respecto, la Corte Constitucional, en revisión de constitucionalidad de un decreto ley, indicó:

“8. Lo anterior no obsta para que un decreto ley especial sujeto a control automático, luego sea objeto de ulterior revisión por vicios sobrevinientes, como por ejemplo los que resulten de una reforma constitucional, o de una modificación del decreto ley. Tampoco se opone a que, en el control de estos decretos, se presenten subsiguientes demandas por problemas objetivos y trascendentales cubiertos con cosa juzgada aparente. Esto regularmente es inviable después del control constitucional automático. No obstante, en la presente sentencia se trata de definir el alcance de una competencia de control con características únicas: (i) versa sobre decretos con fuerza de ley, desprovistos de los atributos democráticos que les da a las leyes el hecho de emanar del Congreso; (ii) son además decretos leyes que pueden tener vocación de permanencia; (iii) su control se efectúa en un término más reducido que el ordinario; (iv) y se produce, asimismo, dentro de un contexto institucional en el cual las leyes y los actos legislativos especiales también deben ser revisados judicialmente dentro de plazos procesales comprimidos. En vista de estas particularidades, si bien la Corte considera que la cosa juzgada es por principio absoluta, no podría cerrar definitivamente la posibilidad de someter de nuevo a control estos decretos pues esto podría amenazar a la integridad y supremacía del orden constitucional (CP art 241). Por tanto, de forma excepcional, si se demuestra de manera estricta que un decreto ley especial presenta problemas de inconstitucionalidad objetivos y trascendentales, no cubiertos sino por una cosa juzgada aparente en la sentencia que efectuó su revisión automática, pueden someterse nuevamente a control (CP art 241 num 5). De lo contrario, la cosa juzgada absoluta inhibe la competencia de la Corte Constitucional para conocer de las demandas contra estos decretos leyes.”⁴

En reiteración de su jurisprudencia sobre la materia, la Corte Constitucional, a través de su sentencia C-081 de 2023, indicó lo siguiente sobre las excepciones a la cosa juzgada constitucional:

“86. Dentro de las circunstancias en las cuales la Sala ha admitido excepciones a la regla de la cosa juzgada constitucional, se encuentran las siguientes: 1) cuando los cargos de inconstitucionalidad planteados en la nueva demanda se fundan en razones que no fueron estudiadas ni tenidas en cuenta en la decisión previa; 2) cuando en el primer juicio el análisis sobre la constitucionalidad de la norma acusada no se realizó respecto de la integridad de la Carta, sino únicamente en relación con algunas de las normas superiores que la integran; y 3) cuando la identidad del texto normativo haya sufrido alguna variación relevante.

87. Así las cosas, la Corte ha explicado que la constitucionalidad de una norma puede ser nuevamente estudiada, de manera excepcional, en los siguientes eventos: 1) por modificación del parámetro de control, es decir, cuando cambian las normas que constituyeron el referente para juzgar la constitucionalidad de la disposición nuevamente acusada; 2) por cambio en el significado material de la Constitución, esto es, cuando la realidad social, económica o política del país transforma los presupuestos que sirvieron de sustento para declarar la constitucionalidad de la norma, lo que permite que se adelante un nuevo estudio a la luz de las nuevas realidades, entendiendo la Constitución como un texto vivo; y 3) por variación del contexto normativo del objeto de control, que se presenta cuando la disposición previamente examinada se integra a un nuevo contexto normativo, o cuando el sistema normativo en que se inscribe ha sido objeto de modificaciones”

Bajo esta misma lógica, en sentencia C-436 de 2021 la Corte Constitucional valoró lo siguiente: “La Corte ha identificado tres supuestos excepcionales que «enerva[n] los efectos de la cosa juzgada», a saber: i) la modificación del parámetro de control, lo cual sucede cuando se aprueban reformas constitucionales; ii) el cambio en el significado material de la Constitución, que se relaciona con modificaciones en el «carácter dinámico de la carta», y iii) la variación del contexto normativo de la disposición o norma objeto de control, caso en el cual es necesario llevar a cabo una nueva ponderación de principios constitucionales”.

En este orden de ideas, en el caso bajo estudio, se presentan las circunstancias planteadas por la Corte Constitucional, tanto en su pronunciamiento particular sobre la revisión posterior de constitucionalidad de decretos-ley, como en la línea jurisprudencial establecida respecto de la cosa juzgada constitucional.

⁴ Corte Constitucional; Sentencia C-174 de 2017; M.P. María Victoria Calle Correa.

Inicialmente, respecto de los parámetros definidos en la sentencia C-174 de 2017 es posible concluir lo siguiente:

- (i) Las normas jurídicas contenidas en el Decreto-Ley 902 de 2017 son de naturaleza excepcional por tener origen en las facultades presidenciales para la paz otorgadas al Presidente de la República, por este motivo no fue objeto del trámite constitucional aplicable en condiciones ordinarias.
- (ii) Las normas demandadas cuentan con vocación de permanencia conforme a sus reglas de vigencias y derogatorias contenidas en el artículo 82 del citado decreto ley.
- (iii) El Decreto Ley 902 de 2017, en el marco de la revisión oficiosa de constitucionalidad, mediante sentencia C-073 de 2018, fue objeto de control constitucional en un término más reducido que el ordinario, producto de plazos procesales comprimidos, como consecuencia de la disposición transitoria establecida en el inciso tercero del artículo segundo del Acto Legislativo 01 de 2016 que estableció: *“Los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de este artículo tendrán control de constitucionalidad automático posterior a su entrada en vigencia. El procedimiento de revisión de constitucionalidad de estas disposiciones deberá surtirse por parte de la Corte Constitucional dentro de los dos meses siguientes a su expedición”*. El término es inferior a los plazos establecidos en el capítulo I del Decreto 2067 de 1991 *“por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la corte constitucional”*.

Así mismo, respecto de los requisitos establecidos por la Corte Constitucional en sus sentencias C-436 de 2021 y C-081 de 2023, se presentan las circunstancias definidas en el precedente para realizar un nuevo estudio de constitucionalidad debido a que; de una parte, los cargos de constitucionalidad planteados en esta demanda, como se verá más adelante, se fundan sobre razones que no fueron estudiadas en la sentencia C-073 de 2018 y; por otra parte, la presente demanda encuentra infracciones a normas constitucionales que no fueron analizadas en el primer control de constitucionalidad, como aquellas que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

Dicho esto, se considera que en el presente caso se configura el evento descrito en el precedente constitucional por presentarse variación en las normas constitucionales que sirven como parámetro de control debido a la reforma constitucional *“Por medio del cual se modifica la Constitución Política de Colombia y se establece la Jurisdicción Agraria y Rural”* (*hoy inoperante*) y al acto legislativo *“Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional”*. Con el fin de abordar este aspecto en concreto, sin perjuicio del posterior desarrollo que se haga del cargo, se abordará el alcance de la modificación constitucional y las razones que motivan un nuevo pronunciamiento de esa honorable Corporación.

- Alcance de la modificación constitucional.

El Acto **Legislativo Nro. 01 de 2023** elevó a rango constitucional (artículo 64) la protección de un sujeto cualificado y el reconocimiento de sus derechos individuales y colectivos, sus dimensiones (económica, social, cultural, política y ambiental) derivadas de un especial relacionamiento con la tierra que lo distinguen de otros grupos sociales, medida que obedece a una histórica deuda del Estado con este grupo poblacional por años condenado al abandono y la miseria.

Si bien la condición del sujeto campesino mereció de parte de esa Corporación pronunciarse vía jurisprudencial, en no pocas ocasiones, para promover la igualdad material como problemática estructural en el campo, garantizar la defensa de una gama de derechos y, en especial, reconocer su calidad como sujeto de especial protección constitucional⁵, lo cierto es que, en relación con otros grupos sociales como

⁵ Entre otras, sentencias C-006 de 2002, C-180 de 2005, C-644 de 2012, C-623 de 2015, T-606 de 2015, SU-426 de 2016, C-077 de 2017, T-052 de 2017 y C-028 de 2018.

los indígenas, afros y afrocolombianos, los campesinos se hallaban en una posición desigual en el texto constitucional que ha derivado en un “déficit de reconocimiento jurídico”⁶.

Esta disposición normativa, armonizó con la Declaración de Derechos a favor del Campesinado, aprobada por la Asamblea General de la ONU el 17 de diciembre de 2018⁷ (con posterioridad a la emisión del Decreto Ley 902 de 2017), que reconoce las dimensiones del campesinado y derechos como la soberanía alimentaria, la participación reforzada, acceso a semillas y al agua (consignados en el nuevo texto constitucional), y se consagraron acciones positivas en cabeza de los Estados suscriptores en su calidad de instrumentos en favor del campesinado para su acceso a la tierra, y al respecto se traen a colación los numerales 3 y 6 del artículo 17, a saber:

“(…)

3. Los Estados adoptarán medidas apropiadas para proceder al reconocimiento jurídico de los derechos de tenencia de la tierra, incluidos los derechos consuetudinarios de tenencia de la tierra que actualmente no estén amparados por la ley, reconociendo la existencia de modelos y sistemas diferentes. Los Estados protegerán la tenencia legítima y velarán por que los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales no sean desalojados de forma arbitraria o ilegal y porque sus derechos no se extingan ni se vean vulnerados de otra forma. Los Estados reconocerán y protegerán el patrimonio natural común y los sistemas de utilización y gestión colectivos de dicho patrimonio.

(…)

6. Si procede, los Estados adoptarán medidas apropiadas para llevar a cabo reformas agrarias a fin de facilitar un acceso amplio y equitativo a la tierra y a otros recursos naturales necesarios para que los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales puedan disfrutar de condiciones de vida adecuadas, y para limitar la concentración y el control excesivos de la tierra, teniendo en cuenta su función social. Al asignarse tierras, pesquerías y bosques de titularidad pública, los Estados deberían dar prioridad a los campesinos sin tierra, los jóvenes, los pequeños pescadores y otros trabajadores rurales.

(…)”

Es de resaltar que en el marco de las ponencias que en Congreso viabilizaron la expedición del acto legislativo⁸, se valoró los precedentes que llevaron a la adopción de la citada Declaración. En concreto, se recordó que, ante el panorama de discriminación global en el contexto del derecho a la alimentación, reflejado en los estudios del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, era imperioso emprender un estudio sobre la importancia y la necesidad de adoptar un instrumento de protección de los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en áreas rurales, y en desarrollo de ello, se emitieron dos informes en los que recomendó explícitamente al Consejo de Derechos Humanos la adopción de una declaración particular para los y las campesinas y otros trabajadores de zonas rurales. El Comité encontró que existen al menos cinco causas de la discriminación que sufre este grupo social: “la ausencia de reformas agrarias y de políticas de desarrollo rural; la expropiación de tierras, los desalojos y los desplazamientos forzados; la discriminación por motivos de género; la falta de salarios mínimos y protección social; la criminalización de los movimientos de defensa campesinos.”.

En línea de ello, una vez Colombia se adhirió a esta declaración, la Corte Constitucional no ha valorado este instrumento en su jurisprudencia, como parámetro de interpretación, para abordar la temática de la demanda objeto de subsanación.

⁶ Véase exposición de motivos del proyecto de acto legislativo. Gaceta del Congreso 930, del 19 de agosto de 2022.

⁷ Consejo de Derechos Humanos 39º período de sesiones 10 a 28 de septiembre de 2018 Tema 3 de la agenda Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 28 de septiembre de 2018 39/12. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales.

⁸ <https://acmineria.com.co/wp-content/uploads/2022/09/PONENCIA-PRIMER-DEBATE-SEGUNDA-VUELTA-CAMPESINADO.pdf>

Adicionalmente, Declaración de Derechos a favor del Campesinado, aprobada por la Asamblea General de la ONU el 17 de diciembre de 2018, también señaló en su artículo 12 que el campesinado al que se refiere la declaración tienen derecho al acceso de manera efectiva a procedimientos imparciales para la solución de sus controversias, para lo cual los Estados brindarán organismos judiciales administrativos imparciales y competentes, así como medios oportunos, asequibles y efectivos. Frente a este tipo de instrumentos que *per se* no son vinculante por tratarse de Soft Law, la Corte ya ha indicado en su jurisprudencia (Sentencia C-077 de 2017) que estos sirven: “...**para solucionar casos concretos, y para evaluar la constitucionalidad de otras disposiciones legales, en la medida en que ha considerado que coinciden con los preceptos constitucionales.**”

Luego, la reforma constitucional del artículo 64, en consonancia con la Declaración de Derechos a favor del Campesinado, “*constituye un referente ineludible para implementar los derechos de los campesinos y agricultores previstos en el Tratado que se examina. Esto, porque en la precitada reforma constitucional se definió a la población campesina como una población diferenciada, con unos derechos propios derivados de su misma condición y que por ello es beneficiaria de políticas estatales encaminadas a propender por el desarrollo de sus derechos a la tierra, a la seguridad económica y alimentaria, entre otros. La nueva redacción del artículo 64 de la Constitución servirá como referente para interpretar en el derecho interno el alcance de los derechos campesinos reconocidos en el tratado, así como para orientar y guiar la implementación de las políticas internas encaminadas a ese mismo fin.*”⁹ (Énfasis propio)

Por su parte, el **Acto Legislativo Nro. 03 de 2023**, constituye un avance fundamental en términos de un efectivo acceso a la justicia de la población campesina, en atención a principios que rigen el derecho agrario, entre otros, disminuir las brechas entre el campo y la ciudad, garantizar el acceso progresivo a la tierra en favor del campesino, su igualdad material y la promoción de la soberanía alimentaria.

La creación de la jurisdicción agraria (artículo 116 y 238A constitucional) materializa la intención de aplicar estándares de justicia que atienda a lo rural (con la especialidad que ello significa) y la garantía de una justicia pronta y eficaz, que permita superar las problemáticas históricas en términos de acumulación y apropiación de tierras en desmedro de las expectativas y derechos legítimos de la población campesina, la desigualdad en el acceso los bienes y servicios del Estado y las condiciones de vida precarias producto de la ausencia estatal.

Por demás, la jurisdicción agraria atiende a un imperativo contenido en el “Acuerdo Final de Paz para la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, en cuyo artículo 1.1.8. establece que se “ (...) *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*”.

- Sobre la relevancia de la modificación normativa para el nuevo examen constitucional.

Los Actos Legislativos Nro. 01 de 2023 y Nro. 03 de 2023, revelan un momento histórico de la Nación en que lo rural ha ocupado gran parte de la agenda pública, enmarcado en el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz; convenio que, precisamente, condujo a la emisión del Decreto Ley 902 de 2017, para la facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral a la que refiere el punto 1 del mismo, pensada para “ (...) *sentar las bases para la transformación estructural del campo y establece como objetivos contribuir a su transformación estructural, cerrar la brecha entre el campo y la ciudad, crear condiciones de bienestar y buen vivir para la*

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-349 de 2023.

población rural, integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía; en aras de contribuir a la construcción de una paz estable y duradera”.

El Procedimiento Único creado por el citado Decreto, contempló dos fases para la resolución de los asuntos en específico señalados en su artículo 58¹⁰ administrativa (a cargo de la ANT) y judicial. Esta última, fue concebida para que fuese llevada a cabo por los jueces que “*se determinen o creen para cumplir con los objetivos de la política de ordenamiento social de la propiedad rural*”, según lo consignaba el artículo 78, luego declarado inexecutable en la sentencia C-073 de 2018 (en ejercicio de la revisión oficiosa de constitucionalidad), en razón a que de su contenido se advertía una indeterminación de las autoridades judiciales competentes, con lo cual se constituía una violación a la regla del juez natural y, de contera, “*el derecho de acceso a la justicia de los ciudadanos*”.

No obstante, esta indefinición se entendió suplida con la aplicación de los artículos 52 y 79 del Decreto mismo, pues “*la competencia de los jueces para conocer de la etapa judicial del Procedimiento Único se deriva del derecho vigente*”, de manera que el control de los actos administrativos le correspondería a la jurisdicción Contenciosa Administrativa, y para aquellos asuntos distintos “*el juez competente es aquel que corresponda según la materia del asunto*”, acudiendo al proceso verbal sumario descrito en la Ley 1564 de 2012.

Este asunto fue reiterado en la sentencia SU 288 de 2022, precisando que, hasta tanto no fuere creada la jurisdicción agraria, se dará aplicación a los artículos 390 y siguientes de la Ley 1564 de 2012 para decidir los asuntos de la fase judicial del Procedimiento Único del Decreto Ley 902 de 2017. Sin embargo, se precisó:

“412. La Corte advierte, sin embargo, que el Decreto 902 de 2017 resultará insuficiente si no se cumplen los demás compromisos del Acuerdo, en particular, la creación de la que denominó jurisdicción agraria para el trámite de la fase judicial del procedimiento único previsto en el artículo 60 de dicho decreto, y las reformas normativas y de política pública acordadas con el objeto, por una parte, de regularizar los derechos de propiedad de los propietarios, ocupantes y poseedores de buena fe y, por la otra, facilitar el acceso a la tierra de los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente.

413. Por consiguiente, resulta necesario exhortar al Congreso de la República y al Gobierno Nacional como responsable de la correcta implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Una Paz Estable y Duradera, suscrito el 24 de noviembre de 2016, a que adopten, en el ámbito de sus competencias y de conformidad con lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 de 2017, las medidas necesarias para impulsar en la mayor medida posible el cumplimiento del punto 1.1. sobre acceso y uso de la tierra, el cual forma parte del Acuerdo sobre Reforma Rural Integral (RESOLUTIVO 14)”.

En esa lógica, esa Corporación señaló en su vigésima orden: “**ORDENAR** al Consejo Superior de la Judicatura que en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en el plazo de noventa (90) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, adopte las decisiones administrativas necesarias para garantizar, con base en la información que le suministre la Agencia Nacional de Tierras, que la Jurisdicción ordinaria en lo Civil pueda tramitar la etapa judicial del Procedimiento Único regulado en el Decreto Ley 902 de 2017, mientras el Gobierno Nacional y el Congreso de la República implementan el compromiso de crear la Jurisdicción Agraria. Estas actuaciones incluirán como

¹⁰ **ARTÍCULO 58. Asuntos a tratar a través del Procedimiento Único.** A través del Procedimiento Único se adelantarán los siguientes asuntos: 1. Asignación y reconocimiento de derechos de propiedad sobre predios administrados o de la Agencia Nacional de Tierras; 2. Asignación de recursos subsidiados o mediante crédito para la adquisición de predios rurales o como medida compensatoria; 3. Formalización de predios privados; 4. Clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994; 5. Extinción judicial del dominio sobre tierras incultas de que trata la Ley 160 de 1994; 6. Expropiación judicial de predios rurales de que trata la Ley 160 de 1994; 7. Caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994; 8. Acción de resolución de controversias sobre la adjudicación de que trata el presente decreto ley; 9. Acción de nulidad agraria de que trata el presente decreto ley; 10. Los asuntos que fueren objeto de acumulación procesal conforme al artículo 56.

mínimo las siguientes medidas: (i) canales de comunicación y notificación entre los jueces y la Agencia Nacional de Tierras; (ii) formación y capacitación en derecho agrario y legislación especial de baldíos, (iii) la adopción de medidas administrativas en relación con plantas de personal y creación de juzgados si resultan necesarios para el cumplimiento de la competencia en mención y funcionamiento y (iv) la actualización y accesibilidad al registro de procesos de pertenencia. Así mismo, divulgará la presente providencia entre los jueces competentes para conocer de los procesos de pertenencia”.

Como bien puede colegirse de lo expuesto, la precitada sentencia C-073 de 2018 fija posición jurisprudencial (reiterada en la sentencia SU 288 de 2022) en torno al conocimiento de los asuntos del Decreto Ley 902 de 2017, no obstante, el análisis constitucional fue efectuado en un momento previo a la creación formal de la jurisdicción agraria, incorporada al texto constitucional a través del Acto Legislativo Nro. 03 de 2023, asunto que implica un cambio en el parámetro de control.

Lo primero que, a juicio de este ciudadano, presenta relevancia constitucional por la introducción de una norma, inexistente para el momento de ejercerse el control automático de constitucionalidad del Decreto Ley 902 de 2017, es que, previo al Acto Legislativo Nro. 03 de 2023, comprender el conocimiento de los asuntos especialísimos en cabeza de la jurisdicción civil (distintos al control de los actos administrativos) por remisión expresa al Código General del Proceso -Ley 1564 de 2012-, guarda una lógica: dicho Código en su artículo 626 de forma expresa derogó el Decreto 2303 de 1989, “*por el cual se crea y organiza la jurisdicción agraria*”, y plantea como objeto regular la actividad procesal de, entre otros asuntos, los de carácter agrario, asignando funciones sobre el particular a los jueces civiles municipales y del circuito, tribunales superiores y la Corte Suprema de Justicia.

En ese entendido, con la ausencia de una jurisdicción agraria y frente la adopción de competencias en asuntos de esta naturaleza en la Ley 1564 de 2012, explica que los vacíos normativos se suplan con la remisión a esa normativa para operativizar la fase judicial. Ahora, la creación de la jurisdicción agraria con el Acto Legislativo plantea un cambio a nivel orgánico que deriva en el conocimiento de los asuntos agrarios en cabeza de los tribunales y juzgados agrarios y rurales, en cumplimiento estricto a los compromisos asumidos en el Acuerdo de Paz.

No en vano el legislador señaló un término perentorio al Consejo superior de la Judicatura para su creación, consciente de la necesidad de materializar en el corto plazo su funcionamiento, máxime cuando está en entredicho la garantía de los derechos de un grupo poblacional vulnerable, sujeto de especial protección constitucional, rango al que de manera expresa elevó el Acto Legislativo 01 de 2023 (expedido días antes, el 5 de julio de 2023):

“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”.*

Plantea entonces la creación de este cuerpo orgánico dos problemas: (i). El cumplir con las órdenes emitidas en la sentencia SU 288 de 2022 para que la “*Jurisdicción ordinaria en lo Civil pueda tramitar la etapa judicial del Procedimiento Único regulado en el Decreto Ley 902 de 2017*” aún cuando lo condiciona a que “*el Gobierno Nacional y el Congreso de la República implementan el compromiso de crear la Jurisdicción Agraria*”, ya creada esta última en el Acto Legislativo 03 de 2023; y (ii). El conservar las funciones en cabeza de la jurisdicción civil respecto de los asuntos de la fase judicial del Decreto Ley 902 de 2017, cuando su estructura obedece

a la implementación del Acuerdo de Paz, y en esa línea, el conocimiento de sus asuntos derivan en que sea su juez natural la jurisdicción agraria, creada a través del acto legislativo de marras.

Es entonces, la modificación de la norma constitucional (artículo 64, 116 y 238 A), la que cambia el parámetro de control observado en la sentencia C-073 de 2018, pues la discusión en torno al juez natural se enmarca en un nuevo espectro por la creación de la jurisdicción agraria que por demás es necesaria para aplicar el enfoque diferencial que requiere dirimir asuntos agrarios en favor de un sujeto de especial protección (Acto Legislativo 1 de 2023); los tribunales y juzgados agrarios y rurales son los llamados a decidir los asuntos propios de la fase judicial del Decreto Ley 902 de 2017, lo que concita, en el presente escrito, la solicitud de exequibilidad condicionada, por las siguientes razones:

1. Los tribunales y juzgados agrarios y rurales, aun cuando no están en ejercicio material de funciones, son, a partir de la literalidad del Acto Legislativo No. 3 de 2023 la especialidad llamada a conocer los asuntos agrarios, particularmente aquellos contemplados en el Decreto Ley 902 de 2017.

Al respecto, se aterriza que persiste la necesidad de la expedición de la ley ordinaria que, defina lo que conocerán los jueces de instancia, los aspectos procesales y sustanciales que serán objeto de esta jurisdicción. Es más, aún tiene pendiente 2 debates en 2 en plenarias de cámara y senado.

2. En hilo con lo anterior, si bien los jueces civiles de conformidad con la Ley 1564 de 2012 conocen de asuntos agrarios, no son éstos precisamente aquellos que contempla el Decreto Ley 902 de 2017, muestra de ello es que históricamente la facultad para decidirlos recaía en el ente administrativo (hoy Agencia Nacional de Tierras).

En ese orden, no se desconoce que la jurisdicción civil asuma la resolución de los conflictos agrarios que involucren derechos de propiedad, protección de la tenencia de la tierra o conflictos de uso que a hoy tramitan: posesorios, pertenencias, divisorios, deslindes y amojonamiento, servidumbres, etc.

Esto orienta el planteamiento a que, sea de **forma temporal** la autoridad administrativa la que dirima los conflictos propios de los asuntos que el artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017 expone: clarificación de la propiedad, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, adjudicación de baldíos, extinción del derecho de dominio, etc.

Contempla esta consideración, incluso, una perspectiva de tipo histórica, bajo la cual la creación de estos asuntos obedeció a la necesidad de atender a los legítimos reclamos de la población campesina (proviene algunos incluso desde la creación misma de la Ley 200 de 1936, como la extinción de dominio), tarea encomendada a una autoridad especializada, de corte administrativo. Así pues, sin perjuicio del conocimiento de los asuntos que en últimas le corresponden a la jurisdicción agraria para efectos de proveer una real y eficiente justicia en el campo (con el conocimiento requerido para la decisión de los asuntos), se considera menester designar temporalmente a la Agencia Nacional de Tierras la tarea de corregir las irregularidades en la tenencia de la tierra y proveer de ésta a quienes la carecen o la poseen de forma insuficiente.

3. Si bien no hay una predeterminación expresa de los asuntos en específico que conocerán los jueces agrarios y rurales, lo cierto es que, al menos aquellos contenidos en el Decreto Ley 902 de 2017 serán de su estricto conocimiento, habida cuenta de la estructura que soporta ese cuerpo

normativo y el objeto que le sustenta, esto es, el dar aplicación al Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera y la necesidad de promover una justicia real en el campo, tendiendo por su transformación para el mejoramiento de la calidad de vida de la población campesina.

En suma de lo expuesto, es oportuno hacer una breve consideración respecto a la jurisprudencia vigente para el año 2018 en materia de democratización y acceso a la tierra del campesinado como sujeto de especial protección, como quiera que el Magistrado Ponente en el auto inadmisorio señaló que la modificación introducida en los actos legislativos 01 y 03 de 2023 no modificaban el parámetro constitucional de revisión del decreto ley, pues a su juicio, en la Sentencia C-073 de 2018 que realizó el control automático de constitucionalidad, se había tenido en cuenta la jurisprudencia de la Corte que ya había reconocido la especial protección constitucional del campesinado.

Pues bien, es cierto que, desde sus pronunciamientos iniciales, la Corte Constitucional ha interpretado el artículo 64 de la Constitución Política como un mandato expreso de protección reforzada a la población campesina. En la Sentencia C-590 de 1992 lo definió como un deber programático a cargo del Estado; y posteriormente, en la Sentencia C-006 de 2002, avanzó al reconocer al campesinado como sujeto de especial protección constitucional, enfatizando que las disposiciones en materia agraria no podían desconocer ni restringir sus derechos fundamentales.

Esta línea jurisprudencial fue desarrollada en decisiones ulteriores, tales como las Sentencias C-180 de 2005, C-644 de 2012 y SU-426 de 2016, en las cuales se estableció una conexión directa entre el acceso a la tierra y valores constitucionales como la dignidad humana, la seguridad alimentaria y la imprescriptibilidad de los bienes baldíos, todo ello bajo la consideración de la situación de vulnerabilidad estructural que caracteriza al campesinado.

De igual modo, en la Sentencia C-623 de 2015 la Corte precisó un entendimiento amplio del derecho a la tierra y al territorio campesino, comprensivo de la seguridad jurídica en la tenencia, la garantía frente al despojo y el acceso progresivo a los recursos indispensables para su subsistencia. A su vez, la Sentencia C-077 de 2017 —catalogada por la doctrina como la “Constitución campesina”— sistematizó un auténtico corpus iuris, al reconocer expresamente la identidad campesina, su derecho a una participación política reforzada y la obligación estatal de asegurar su proyecto de vida en condiciones de igualdad material. En la misma línea, la Sentencia C-028 de 2018 reafirmó la necesidad de adoptar políticas rurales que promuevan la igualdad real y proscriban medidas regresivas en materia de acceso a la tierra.

Sin embargo, un examen detenido de este recuento jurisprudencial pone de relieve una omisión: si bien se consolidaron derechos sustantivos en favor del campesinado, la Corte no abordó de manera expresa la problemática del acceso a la justicia en materia agraria. En efecto, ninguna de las decisiones referidas definió con claridad el juez natural de los conflictos rurales ni se ocupó de la dispersión de competencias existente entre la jurisdicción ordinaria y la contencioso-administrativa, lo que en la práctica ha constituido un obstáculo para la efectividad de los derechos reconocidos, ni sus implicaciones frente al campesinado como sujeto de especial protección constitucional.

En ese sentido, pese a que la jurisprudencia constitucional erigió estándares sólidos en torno al acceso progresivo a la tierra, la seguridad alimentaria, la protección de los baldíos y el reconocimiento de la identidad campesina, omitió desarrollar la dimensión procesal de dichos derechos: el acceso especializado y efectivo a la justicia agraria. Este vacío solo fue colmado con la expedición del Acto Legislativo 03 de 2023, mediante el cual se creó la Jurisdicción Agraria y Rural, trasladando al legislador y al constituyente derivado la solución de una deuda histórica que no había sido resuelta en sede jurisdiccional constitucional, el cual sobra decir que debe ser analizado en armonía con el Acto Legislativo 01 de 2023 pues el reconocimiento expreso en la constitución del campesinado como un sujeto de especial

protección, acarrea que el acceso a la administración de justicia en estos casos sea atravesada por un enfoque diferencial que atienda a la identidad de los sujetos y al territorio.

Decantado como ha quedado que es pertinente revisar la constitucionalidad del Decreto Ley 902 de 2017 por estar dadas las condiciones establecidas en el precedente constitucional contenido en los fallos C-174 de 2017, C-436 de 2021 y C-081 de 2023, a continuación se presenta en un marco de reformulación argumentativa que, será desarrollado en posterior acápite, en dos (02) cargos por considerar que las normas demandadas vulneran (i) la garantía del Juez Natural transgrediendo los artículos constitucionales 29, 116 y 238A del Constitución Política. (ii) el derecho de acceso a la administración de justicia transgrediendo los artículos constitucionales 29, 64, 93, 229, 236, 237 y 238A y los artículos 2, 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

2. REFORMULACIÓN DE LOS CARGOS Y ARGUMENTACIÓN EN TORNO A LOS REQUISITOS DE CLARIDAD, CERTEZA, ESPECIFICIDAD, PERTINENCIA Y SUFICIENCIA.

2.1. Violación a la garantía del Juez Natural transgrediendo los artículos constitucionales 29, 116 y 238A del Constitución Política.

- *Sobre el Juez Natural como elemento del Debido Proceso.*

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha definido al juez natural como aquel con capacidad legal para ejercer jurisdicción en un determinado proceso, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división de funciones que se haya establecido en la Constitución y la Ley¹¹. Luego, se erige como juez natural a quien se le ha atribuido el conocimiento de un determinado asunto, sea por la Constitución o por la ley en armonía con la anterior.

El juez natural como principio, hace parte de los elementos esenciales que componen el debido proceso, postulado constitucional establecido en el artículo 29 superior: consistente en garantizar que los asuntos y ciudadanos sean juzgados por juez o tribunal competente y con la plenitud de las formas propias de cada juicio¹².

De esta manera, la garantía del juez natural no es un fin en sí mismo, pero sí un instrumento que vela, entre otros, por la seguridad jurídica, la imparcialidad e independencia judicial, la libertad personal, y demás postulados del debido proceso y del Estado Social de Derecho¹³.

En esa lógica, la Corte ha señalado que esta garantía comprende como mínimo tres presupuestos básicos que se desprenden de los criterios de *especialidad* y *predeterminación*, los cuales son: “1) la *predeterminación* y *preconstitución legal del órgano competente para adelantar el proceso*; 2) la *fijación de reglas de competencia con antelación*

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-030 de 2023.

¹² Corte Constitucional, Sentencia C-560 de 2019.

¹³ Corte Constitucional, Sentencias C-674 de 2017.

a la ocurrencia de los hechos objeto del proceso; y 3) la garantía de que no será modificado el conocimiento del asunto, cuando se ha asumido de manera adecuada la competencia”¹⁴.

Dicho de otra manera, el *juez natural* como principio y garantía se materializa cuando la Constitución y la ley han otorgado competencia a un juez para ejercer determinada función, la cual debe atender a criterios de lugar, naturaleza del hecho y calidad de los sujetos procesales.

Ahora bien, también ha precisado la Corte Constitucional que el principio de juez natural no implica que el legislador no pueda crear nuevos factores para otorgar competencia en cabeza de funcionarios de la jurisdicción ordinaria, modificando así las competencias existentes, incluso en asuntos penales y disciplinarios. Sin embargo, dicha facultad debe atender a los principios y valores constitucionales¹⁵.

En armonía con lo anterior, ya la jurisprudencia ha podido puntualizar que la garantía del juez natural debe observarse desde su finalidad sustancial y material más que desde un criterio meramente formal.

“Adicional a lo expuesto, la jurisprudencia ha puntualizado que la garantía del juez natural “tiene una finalidad más sustancial que formal, habida consideración que lo que protege no es solamente el claro establecimiento de la jurisdicción encargada del juzgamiento previamente a la comisión del hecho punible, sino la seguridad de un juicio imparcial y con plenas garantías para el procesado””¹⁶

En síntesis, la determinación cierta del órgano competente para adelantar el proceso o actuación es un presupuesto básico de la garantía del juez natural y, con ello, del debido proceso. Como consecuencia, la determinación incierta o dudosa de los anteriores presupuestos, es abiertamente inconstitucional.

- *Fase Judicial del Decreto Ley 902 -Una Apuesta Institucional Para Consolidar La Paz-*

El 24 de noviembre de 2016 se firmó el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el Gobierno Nacional y el grupo armado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP), acuerdo refrendado por el Congreso de la República el 30 de noviembre del mismo año. En desarrollo de este se aprobó el Acto Legislativo No. 01 de 2016 cuyo fin fue el de adoptar un marco normativo que ofrezca seguridad y estabilidad jurídica para la construcción de una paz estable y duradera, para ello, confirió momentáneamente facultades legislativas extraordinarias y excepcionales al presidente de la República.

En el marco de dicha potestad fue expidió el Decreto Ley 902 de 2017 *“Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”*, cuyo objeto consiste en *“(…) establecer medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral en materia de acceso y formalización de tierras”*, de manera que, pese a ser una norma instrumental, busca proveer a la Agencia Nacional de Tierras -ANT- de las herramientas necesarias que le permitan dar cumplimiento a lo acordado en materia de acceso y formalización de tierras, contemplada en el punto 1 del Acuerdo Final.

Dentro de la consideración para la expedición del Decreto Ley 902 de 2017 se indicó que *“la Reforma Rural Integral, definida en el punto 1 como parte del Acuerdo Final, busca sentar las bases para la transformación estructural del campo y establece como objetivos contribuir a su transformación estructural, cerrar la brecha entre el campo y*

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-560 de 2019.

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-208 de 1993.

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-030 de 2023, reiterando la Sentencia C-597 de 1996.

la ciudad, crear condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural, integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía; en aras de contribuir a la construcción de una paz estable y duradera.”

Así mismo, el Decreto Ley 902 de 2017, estableció un nuevo procedimiento para el trámite de los asuntos agrarios, los cuales definió en el artículo 58. La norma señaló que el Procedimiento Único *“busca precisamente que el objetivo de la formalización se materialice mediante el establecimiento de un procedimiento ágil y efectivo que cumpla con brindar seguridad jurídica en la definición de la propiedad de la tierra y evitar dilaciones injustificadas que generan incertidumbre no sólo jurídica sino que puede llamar a la violencia”*.

Según lo expone el mismo decreto ley, el procedimiento único surge de la necesidad de implementar un procedimiento eficaz para la *“protección efectiva de los derechos de los campesinos, campesinas, trabajadores y trabajadoras a la tierra”*, partiendo del hecho de que la solución efectiva de conflictos en la tenencia y uso de la tierra debe tener en cuenta las *“diversas situaciones sociales y económicas de las regiones del territorio nacional.”*, reconociendo como una de las principales barreras para este fin, *“los trámites excesivos, la duplicación de los procesos y los tiempos engorrosos que en suma la población tiene que soportar”*.

Así, crear un solo procedimiento para los diferentes asuntos, más allá de unificar criterios adjetivos, constituye la herramienta central para la política de ordenamiento social de la propiedad, con enfoque territorial y participativo, que pueda ejecutar la tarea de solucionar los conflictos sobre la propiedad, uso y tenencia de la tierra, en un escenario de posconflicto.

Adicionalmente, y como desarrollo puntual de lo establecido en el numeral 1.1.5 del Acuerdo Final, según el cual: *“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”*, así como del numeral 1.1.8 del mismo Acuerdo que señala como uno de los mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso de la tierra la creación de *“...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...”*, el Decreto Ley 902 de 2017 dividió el Procedimiento Único en dos fases, la primera correspondiente a la fase administrativa y la segunda, para la toma de la decisión final, con la intervención de un órgano jurisdiccional a través de la *fase judicial*.

Indudablemente, el Procedimiento Único establecido el Decreto Ley 902 de 2017, contempló la fase judicial establecida en los artículos demandados, bajo la premisa de la creación de la jurisdicción agraria, quienes serían los competentes para conocer de las demandas y acciones de que trata ese cuerpo normativo. No de otra forma, se entiende que el artículo 78 del decreto ley contenía la expresión *“serán competentes las autoridades judiciales que se determinen o creen”*; y si bien esto fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-073 de 2018, no desconoce la intención del legislador extraordinario de vincular o asociar directamente la fase judicial del Procedimiento Único a la creación de la jurisdicción agraria, como quiera que la misma hizo parte de lo acordado en la Habana.

Con todo, se puede colegir que el i) Decreto Ley 902 de 2017 responde a los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en el punto 1 del Acuerdo de Paz, sobre el cual recae la obligación de su cumplimiento de buena fe, tal como lo señaló la Corte Constitucional en Sentencia C-630 de 2017; ii) en el mismo sentido, el Procedimiento Único establecido en el decreto ley, por el cual deben tramitarse los asuntos agrarios correspondientes a los procesos de Clarificación de la Propiedad, Deslinde de Tierras de la Nación, Extinción del derecho de dominio, Recuperación de Baldíos, revocatoria de titulación, caducidad administrativo, y los demás contemplados en el artículo 58 Ibidem, responde a una necesidad de un procedimiento ágil, expedito, efectivo, y que responda a la identidad especial del campesinado y el campo; iii) para tales efectos, el Procedimiento Único instituyó una fase judicial, en la cual se tomarían las decisiones de fondo por parte de un órgano jurisdiccional, siendo este el que surtiera del cumplimiento

de los puntos 1.1.5 y 1.1.8 del Acuerdo de Paz, esto es, la creación de la nueva jurisdicción agraria, lo que de plano sustrae de dicho escenario y para tal propósito a la justicia ordinaria actualmente en funcionamiento.

En otras palabras, sin perjuicio de las discusiones que subyacen a la falta de técnica legislativa del articulado del Decreto Ley 902 de 2017, así como los problemas de acceso a la justicia material en el campo que se deriva de la eventual facultad de un juez con especialidad civil de emitir decisiones de fondo en materia agraria, es transparente que la fase judicial de que trata el decreto ley, se cimentó en la promesa de la puesta en marcha de una jurisdicción agraria, con juzgados y tribunales especializados en la materia y de ninguna manera fue pensada para ser de conocimiento de los actuales jueces civiles.

- *Jurisdicción Agraria – Acto Legislativo 03 de 2023.*

Como lo he señalado en líneas atrás, al momento de ser expedida la Sentencia C-073 de 2018 por medio de la cual la Honorable Corte Constitucional realizó el control automático de constitucionalidad del Decreto Ley 902 de 2017, la Carta Política que sirvió de parámetro para revisar cada uno de los artículos que componen el decreto, fue modificada en lo que concierne al asunto que nos convoca, a saber el mundo jurídico que compone el derecho agrario y de tierras, específicamente con la reforma constitucional instituida en el Acto Legislativo 03 de 2023.

Esta reforma constitucional consistió concretamente en la modificación del artículo 116 de la Carta de 1991 en sentido de adicionar a la rama judicial que administra justicia la *jurisdicción agraria*, haciendo parte entonces de la clásica triada que compone la estructura del Estado.

Sumado a ello, el Acto Legislativo 03 de 2023 adicionó el artículo 238A a la constitución creando la *jurisdicción agraria* y señalando que la ley determinará las competencia, procedimiento y principios. Regulación que debió ser expedida por el Congreso desde el año 2024 pero que a la fecha no ha sido incumplida.

Pues bien, ya indicé en títulos anteriores que precisamente es el Acto Legislativo 03 de 2023 que introdujo la *jurisdicción agraria* la disposición principal de rango constitucional que conlleva un cambio del parámetro de control de constitucionalidad respecto del control primigenio del Decreto Ley 902 de 2017 efectuada en la Sentencia C-073 de 2018.

Ahora bien, la adopción de la *jurisdicción agraria* no se trata de una modificación meramente formal de la constitución, pues instituye el juez natural de los asuntos agrarios y rurales y responde a la justicia material para el campesinado. En efecto, si bien el acto legislativo no desarrolló las competencias especiales de los órganos judiciales que componen dicha jurisdicción, esto no desvirtúa su competencia en razón a la especialidad de la materia y las partes.

Para lo anterior, se trae a colación algunas de las consideraciones que se presentaron en el trámite de discusión y aprobación de la reforma constitucional por parte del Congreso.

La Cámara de Representantes, en el primer y segundo debate de la primera vuelta, en concreto, a través de la ponencia del 06 octubre y 11 de noviembre del 2022 del representante Hernán Darío Cadavid Márquez¹⁷, se propuso inicialmente una jurisdicción agraria y rural con una Corte de cierre propia como presupuesto del cumplimiento del Acuerdo de Paz, cuya finalidad es la de garantizar mecanismos ágiles

¹⁷ Puede ser consultado en el siguiente link: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2022/gaceta_1276.pdf](https://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2022/gaceta_1276.pdf)

y eficaces para resolver conflictos sobre el uso y la tenencia de la tierra, regularizar la propiedad rural y mejorar el acceso a la justicia de campesinos, comunidades étnicas y mujeres rurales.

Lo anterior, como una necesidad de superar la inseguridad jurídica y la dispersión interpretativa de la justicia actual, asegurar la igualdad en las decisiones judiciales y sentar precedentes vinculantes que contribuyan a la seguridad jurídica y a la paz en el campo colombiano

Seguidamente, sustenta las razones de la propuesta de creación de un sistema de justicia agrario y rural con enfoque de jurisdicción independiente, en el cual inicia abordando el artículo 229 de la constitución política de Colombia, como garantía del derecho fundamental de toda persona al acceso a la administración de justicia. De igual manera expresó la ponencia que la Corte Constitucional manifiesta que el Derecho fundamental de toda persona al acceso a la administración de justicia desarrolla en su núcleo dos dimensiones “(i) la posibilidad de acudir ante un juez o tribunal a presentar las pretensiones para la protección de sus derechos o intereses y (ii) que dicho acceso a la justicia sea efectivo, al obtener la resolución de fondo de las pretensiones presentadas y que la misma se pueda hacer efectiva a través de su corre que implica no solo poder acudir ante jueces, sino obtener decisiones prontas, eficaces y correcta ejecución.” Lo que implica no solo poder acudir ante jueces, sino obtener decisiones prontas, eficaces y coherentes, bajo los principios de igualdad.

Además, resalta que, en el ámbito rural, este derecho se ha visto limitado por la dispersión interpretativa entre distintas jurisdicciones (ordinaria, contenciosa, Corte Suprema, Consejo de Estado), lo que genera inseguridad jurídica, desigualdad y falta de precedentes claros.

Posteriormente, expone que en Colombia existe un grave déficit de acceso a la justicia en el campo, lo cual impide resolver de manera oportuna los conflictos sobre tierras.

En conclusión, el déficit de acceso a la justicia en lo agrario y rural agrava la desigualdad, fomenta la informalidad en la tierra y constituye un obstáculo estructural para la reforma agraria integral y el desarrollo económico del país

Finalmente, se resalta de esta ponencia, que el representante desarrolla los enfoques diferenciadores de la justicia agraria y rural y ambiental, para lo cual inicia exponiendo que la doctrina le ha dado a la justicia agraria un carácter de derecho agrario desde la disciplina jurídica, que se ha tratado de definir por diversos autores, entre otros como “A.C. VIVANCO 9/. “... el orden jurídico que rige las relaciones entre los sujetos intervinientes en la actividad agraria con referencia a objetos rurales y con el fin de proteger los recursos naturales renovables, fomentar la producción agropecuaria y asegurar el bienestar de la comunidad”, “Por derecho agrario debe entenderse el conjunto de normas, de derecho privado o de derecho público, que rigen a las personas, los bienes, los actos y las relaciones jurídicas en la esfera de la agricultura”, o bien “las normas que tienen por objeto inmediato y directo la reglamentación jurídica de la agricultura - “A. ARCANGELI 1/.”; A. LEAL GARCIA 3/. “El derecho agrario es el derecho de los predios rústicos y de la empresa agrícola, o sea el conjunto de normas jurídicas que regulan la pertenencia, uso y disfrute de las fincas rústicas y el desenvolvimiento de la empresa agrícola”.

Lo que conlleva a establecer en forma generalizada que la justicia agraria marca las relaciones de la actividad agraria y que convergen con lo dispuesto en el artículo 64 constitucional del deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios de forma individual o colectiva, de donde son precisamente los conflictos que surgen en las relación de los individuos con la propiedad y demás formas de uso y tenencia de la tierra lo que es el objetivo de la jurisdicción agraria y rural.

En similar sentido, se recuerda la intervención del primer debate en segunda vuelta de la Cámara de Representante, realizada por el Doctor Aurelio Enrique Rodríguez Guzmán presidente del Consejo

Superior de la Judicatura, Aurelio Enrique Rodríguez Guzmán el 13 de abril de 2023¹⁸. Señaló que la *jurisdicción agraria* responde a una necesidad histórica del país y constituye un mandato derivado de la Sentencia SU-288 de 2022 y del Acuerdo Final de Paz.

En su intervención destacó: (i) La importancia de una jurisdicción especializada e independiente, que atienda de forma ágil y eficaz los conflictos sobre tierra y territorio, (ii) El aporte que tendrá en la seguridad jurídica, la reducción de la dispersión de competencias y la protección de los derechos de campesinos, comunidades étnicas y mujeres rurales. y (iii) El compromiso de la Rama Judicial en apoyar la implementación de esta reforma estructural, al considerarla un paso fundamental para la paz territorial y el desarrollo rural sostenible.

En el mismo espacio participó el Vicepresidente del Consejo de Estado, Óscar Darío Amaya, quien manifestó su apoyo a la creación de la Jurisdicción Agraria y Rural, resaltando que es una necesidad constitucional y social para garantizar el acceso a la justicia en el campo. Si bien expuso que no era necesario la creación de una Corte de cierre, fue enfático en afirmar que el Acuerdo de Paz es la principal motivación de este proyecto. En síntesis, Amaya defendió que la Jurisdicción Agraria y Rural contribuirá a la paz territorial, al desarrollo rural sostenible y a la garantía de derechos fundamentales, siendo una reforma estructural necesaria para el país.

Ya en el segundo debate de la segunda vuelta en Cámara, con ponencia de los Representantes Santiago Osorio Marín, Adriana Carolina Arbeláez Giraldo, Álvaro Leonel Rueda caballero, Hernán Darío Cadavid Márquez, Orlando Castillo Advíncula, Astrid Sánchez Montes de Oca, Marelen Castillo Torres y Luis Alberto Albán Urbano¹⁹, hacen énfasis nuevamente en la Sentencia SU-288 de 2022 de la cual señalan que la Corte Constitucional encontró que el contenido, alcance e interpretación que las autoridades judiciales ordinarias hacen del régimen de baldíos, aunque basados en las mismas normas, tienen diversidad interpretativa que conduce a que en ocasiones accedan a declarar la prescripción adquisitiva (aplicando presunción de propiedad privada por la ocupación con explotación económica) y en otros deciden negarla (por persistir dudas sobre la naturaleza privada del predio).

Sumado a lo anterior, llaman la atención en que transcurridos seis (6) años de la firma del Acuerdo Final de Paz, el compromiso contemplado en los numerales 1.1.8 y 1.1.5 relacionado con crear la Jurisdicción Agraria y rural, sigue sin cumplirse a pesar de que el Acto Legislativo 02 de 2017 estableció que el Estado tenía la obligación de cumplir de buena fe con lo pactado. En consecuencia, reafirman que es menester atender al compromiso de cumplir de buena fe con lo pactado en el Acuerdo Final de Paz y el exhorto de la Corte Constitucional orientado a materializar la Jurisdicción Agraria como mecanismo para satisfacer las necesidades de acceso a la justicia de las comunidades rurales y campesinas del país.

Respecto a las discusiones dadas en el Senado, vale resaltar lo expuesto en el primer debate por parte de los Senadores ponentes Alexander López maya y Alejandro Carlos Chacón, para quienes el proyecto del acto legislativo se justifica en la necesidad de crear una Jurisdicción Agraria y Rural especializada e independiente que garantice el acceso real y efectivo a la justicia en el campo. Tomando como argumento inicial el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz, que exige mecanismos ágiles para resolver conflictos sobre tierras, uso y tenencia.

¹⁸ Disponible en chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2023/gaceta_325.pdf.

¹⁹ Para consultar ver: chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2023/gaceta_438.pdf

Los senadores también hicieron hincapié en el déficit de acceso a la justicia rural, evidenciado en la lentitud de los procesos, la dispersión de competencias entre jurisdicciones y la ausencia de un tribunal de cierre especializado, teniendo la necesidad de implementar mecanismos jurídicos que brinden seguridad jurídica y unificación de criterios, ya que actualmente existen fallos contradictorios que generan desigualdad e incertidumbre para campesinos, comunidades étnicas y mujeres rurales.

Agrega la ponencia que la Jurisdicción Agraria y Rural es esencial para armonizar el uso de la tierra con su vocación natural, social y ambiental, asegurando que los conflictos derivados de la explotación del suelo se resuelvan con criterios de equidad, sostenibilidad y justicia social.

En la misma lógica que los debates de la Cámara, esta ponencia señaló que la Corte en la Sentencia SU-288 de 2022 encontró contradicciones en las decisiones de los jueces civiles, especialmente en: (i) La forma de vincular a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) en los procesos (como litisconsorte necesario, facultativo o simple tercero). (ii) La falta de uniformidad en la actuación de la ANT. (iii) La diversidad de interpretaciones del régimen de baldíos. (iv) Los criterios dispares sobre la prueba de la propiedad privada.

Por último, y para dar cierre a las observaciones dadas en el trámite legislativo, se destaca la ponencia de los Senadores Alexander López Maya y Alejandro Carlos Chacón en la segunda vuelta el proyecto en el Senado²⁰. Para estos, el trámite legislativo y en las discusiones ha quedado clara la complejidad de la presencia de la justicia en los territorios, la necesidad de mecanismos ágiles y el conocimiento especializado de los servidores a cuyo cargo debiera estar la administración de justicia. Pero estos elementos no se han concatenado con el desarrollo histórico de los conflictos de tenencia y uso, la presencia de actores locales de poder, la intervención de las autoridades contraviniendo el régimen jurídico, la omisión reiterada de las autoridades en relación con los mecanismos de la reforma agraria (durante 60 años), la persistencia de la concentración de la propiedad rural, las dinámicas de acaparamientos de las tierras privadas y públicas (incluyendo los bienes de uso público), y la necesaria planeación de la política agropecuaria de desarrollo rural y de producción de alimentos y materias primas. La ausencia de relación entre la cuestión agraria y la justicia agraria debe ser superada para hablar de la justicia que demanda el campo colombiano.

Aunado a lo anterior, señalaron que, si bien en Colombia existen jueces que han resuelto conflictos agrarios: juzgados promiscuos, de circuitos y distritos judiciales de la jurisdicción ordinaria abocan por diversos medios procesales asuntos de naturaleza agraria que en muchas ocasiones se resuelven al margen de los contenidos axiológicos del derecho agrario.

Por lo tanto, afirman los ponentes que la justicia agraria debe conocer sobre los conflictos de tenencia y los conflictos de uso de la tierra, debe conocer sobre los conflictos derivados de la producción, de la comercialización y en general del desarrollo de las actividades agrarias. Debe asumir la protección de un bien especialmente protegido que es el campo, la regulación de una actividad protegida constitucionalmente que es la producción de alimentos y materias primas, y la protección de sujetos de especial protección constitucional como se ha reconocido a los campesinos.

En esa dimensión de la comprensión de la cuestión agraria, debe advertirse entonces la existencia de un régimen jurídico amplio, disperso y que transita entre lo público y lo privado. El derecho agrario expresa conflictos entre particulares, entre particular y el Estado, y entre el Estado mismo; y esta misma

²⁰ *chrome-*

extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2023/gaceta_637.pdf

complejidad le da razón de ser a la creación de una Jurisdicción Agraria y Rural con competencia para resolver de manera integral los conflictos previamente referidos.

Finalizan indicando que una jurisdicción agraria consagrada en el cuerpo constitucional llena de contenido los principios constitucionales del régimen agrario, convoca la decisión de Estado de hacer posible lo que no se ha materializado (en 1936, 1944, 1961 y 1989) y crea una instancia para el cierre y la sistematización del derecho agrario sometido al olvido.

De las intervenciones y ponencias expuestas, a juicio del suscrito es razonable señalar lo siguiente respecto a las motivaciones de la *jurisdicción agraria* estatuida en el Acto Legislativo 03 de 2023:

- Surge como compromiso del Acuerdo Final de Paz, en consonancia con las motivaciones y órdenes de la Sentencia SU-288 de 2022.
- Busca garantizar el acceso real, ágil y eficaz a la justicia rural, especialmente para campesinos, comunidades étnicas y mujeres rurales.
- Coadyuva a superar el déficit histórico de justicia en el campo colombiano.
- Pretende hacer frente estado de inseguridad jurídica y dispersión interpretativa entre jueces de distintas jurisdicciones.
- Parte de reconocer las contradicciones de la justicia ordinaria en temas agrarios, especialmente en el régimen de baldíos.
- También se reconoce un déficit estructural de acceso a la justicia rural, que perpetúa informalidad en la tenencia de tierras, desigualdad social y frena la reforma agraria integral.

Las conclusiones anteriores, además de representar los motivos de la reforma constitucional, nutren de contenido las disposiciones del Acto Legislativo 03 de 2023 y en tal sentido de la *jurisdicción agraria* como órgano jurisdiccional. Es decir que, pese a que la estructura de la norma constitucional (artículos 116 y 238A de la Constitución) no consagra expresamente las competencias de los jueces y tribunales de dicha jurisdicción, pues esto queda en manos del Legislador, indudablemente su competencia está dado por la especialidad de los asuntos que fueron objeto de discusión en el Congreso, pero que, además, históricamente se han tenido pacíficamente como núcleo esencia del derecho agrario y de tierras, del que hace parte las controversias sobre el uso y tenencia de la tierra rural, las relaciones rurales en el campo y el régimen de baldíos que se desprende de la Ley 160 de 1994 y del que trata el Decreto Ley 902 de 2017.

- *El juez natural de la fase judicial del Decreto Ley 902 de 2017, son los pertenecientes a la Jurisdicción Agraria – Acto Legislativo 03 de 2023.*

Como se ha desarrollado líneas atrás, la fase judicial prevista en el Decreto Ley 902 de 2017 fue concebida desde su origen bajo la premisa de la creación de una jurisdicción agraria especializada, tal como lo exigen los numerales 1.1.5 y 1.1.8 del Acuerdo Final de Paz. Si bien en su momento la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-073 de 2018, declaró inexecutable la referencia expresa a jueces futuros al advertir la ausencia de previsión constitucional, ello no elimina la clara voluntad del legislador extraordinario de sustraer tales controversias del conocimiento de la jurisdicción ordinaria y de radicar su decisión en jueces especializados en derecho agrario.

La posterior expedición del Acto Legislativo 03 de 2023 transformó el parámetro de control y materializó el mandato pendiente, al introducir en el artículo 116 de la Constitución Política la *Jurisdicción Agraria* y al adicionar el artículo 238A, con lo cual se erigió constitucionalmente a los jueces y tribunales agrarios como los órganos competentes para conocer de los conflictos rurales. Esta reforma no constituye una simple adición formal, sino que configura el verdadero *juez natural* de los asuntos derivados del Decreto

Ley 902 de 2017, en tanto satisface los criterios de especialidad, predeterminación y garantía de imparcialidad que la Corte Constitucional ha reconocido como elementos esenciales del debido proceso.

Así, el juez natural de la fase judicial del procedimiento único, que conocen sobre los procesos agrarios especiales de la Ley 160 de 1994, los procesos de acceso y formalización de tierras, las controversias en torno al régimen de adjudicación de baldíos, entre otros asuntos relacionados, no puede ser otro distinto que los jueces y tribunales de la Jurisdicción Agraria y Rural creados por el Acto Legislativo 03 de 2023. Ello responde a: i) la especialidad del objeto (uso, tenencia y propiedad de la tierra rural), ii) la obligación de cumplir de buena fe el Acuerdo Final de Paz, iii) la superación del déficit estructural de justicia rural, y iv) la necesidad de garantizar decisiones uniformes, seguras y eficaces en materia agraria.

En efecto, en la revisión primigenia que realizó la Corte Constitucional al Decreto Ley 902 de 2017 mediante Sentencia C-073 de 2017, y en específico respecto del tema que nos atañe, al artículo 78, se constató que dicha disposición establecía en forma indeterminada y a futuro el juez competente ante el cual se debía acudir, lo que representaba una transgresión a la garantía del juez natural que prevé el artículo 29 superior, así como al bloque de constitucionalidad que integran el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos y artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: declarando por esta razones la inexecutable de la norma.

A su turno, la misma providencia precisó que la aplicación de la fase judicial no se veía afectada en tanto la competencia de los jueces para conocer de la etapa judicial del Procedimiento Único se derivaba del derecho vigente, así: La jurisdicción contencioso-administrativa cuando se trate de controvertir la legalidad de los actos administrativos y la jurisdicción ordinaria para los demás asuntos, en virtud de las normas sobre competencia residual del Código General del Proceso.

La posición anterior que fue reiterada en la sentencia SU-288 de 2022, la cual agregó además que *“La jurisdicción agraria, en consecuencia, en cuanto al control de los actos administrativos relacionados con la apropiación, adjudicación y recuperación de baldíos, incluso respecto de los proferidos dentro de la fase administrativa del procedimiento único, corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de conformidad con los artículos 236, 237 y 238 de la Constitución. (...) Por tanto, en aplicación de los artículos 1 y 15 del Código General del Proceso, y mientras se crea e implementa la jurisdicción agraria, se dará aplicación a los artículos 390 y siguientes del Código General del Proceso para adelantar la fase judicial del procedimiento único.”*

Respecto a lo anterior, vale la pena precisar al magistrado ponente, que la presente demanda de inconstitucionalidad no pretende enjuiciar las conclusiones a la que arribó la Corte Constitucional en la mentada Sentencia C-073 de 2018, así como en la Sentencia SU-288 de 2022. No obstante, para el suscrito tal como se ha sostenido en la presente, el parámetro de constitucionalidad ha variado respecto al marco constitucional del 2018, pues debe reiterarse que actualmente existe norma de rango constitucional que establece la jurisdicción agraria cuya función no es otra que la de resolver los asuntos que por su especialidad le corresponde.

De esta manera, ya no es posible afirmar, como si se hizo en la SU-288 de 2022, que la jurisdicción agraria está en cabeza de la jurisdicción contencioso administrativa y en la jurisdicción ordinaria, pues el Acto Legislativo 03 de 2023 trae como consecuencia irreductible que la *jurisdicción agraria* está, por disposición constitucional y de forma restrictiva, en los jueces agrarios y rurales de que trata dicha reforma constitucional.

En consecuencia, la determinación del *juez natural* para conocer de la fase judicial del Decreto Ley 902 de 2017 no recae en la jurisdicción ordinaria, sino en los órganos de la Jurisdicción Agraria y Rural, en cumplimiento del mandato constitucional introducido por el Acto Legislativo 03 de 2023 y de los

compromisos internacionales y constitucionales del Estado colombiano en la construcción de una paz estable y duradera

Con todo lo expuesto en este cargo, se solicita a la Corte que declare que la determinación cierta del órgano competente para adelantar la fase judicial del Decreto Ley 902 de 2017 constituye un presupuesto básico de la garantía del juez natural y, en consecuencia, del debido proceso. La asignación transitoria efectuada por la Sentencia C-073 de 2018 en cabeza de los jueces civiles resulta incompatible con dicho presupuesto esencial y, además, es manifiestamente inadecuada para preservar la seguridad jurídica, la imparcialidad, la independencia del operador judicial y los derechos de las comunidades rurales que son sujetos de especial protección constitucional. En efecto, las normas demandadas sólo encuentran plena validez constitucional en la medida en que su aplicación quede radicada en los jueces especializados en materia agraria, y no en jueces civiles carentes de la especialidad y del mandato constitucional específico que exige el conocimiento de los conflictos de tierras en el marco del Acuerdo Final de Paz.

2.2. Violación del derecho de acceso a la administración de justicia transgrediendo los artículos constitucionales 29, 64, 93, 229, 236, 237 y 238A y los artículos 2, 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

El derecho al acceso a la administración de justicia goza de un precedente constitucional estable dentro de la línea jurisprudencial construida por la Corte Constitucional en los últimos años. Sin embargo, el marco convencional reconocido en el Artículo 93 de la Constitución Política Nacional, que hace parte del llamado Bloque de Constitucionalidad, también otorga un lugar al derecho a la garantía y a la protección judicial. En ese sentido, las premisas que se exponen en este cargo se encuentran orientadas, de una parte, por los elementos que aporta la Convención Americana de Derechos Humanos, así como el precedente jurisprudencial creado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y; de otra parte, el estado actual de la jurisprudencia expedida por la Corte Constitucional en la materia.

En primer lugar, la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, llamada Pacto de San José de Costa Rica del 22 de noviembre de 1969, establece lo siguiente sobre el acceso a la administración de justicia y la tutela judicial efectiva:

“(…)

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados parte se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

(…)

Artículo 8. Garantías Judiciales

- 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.*

(…)

Artículo 25. Protección Judicial

1. *Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.*
2. *Los Estados Partes se comprometen:*
 - a) *A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;*
 - b) *A desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y*
 - c) *A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso*

(...)"

La Corte Interamericana de Derechos Humanos - CIDH, en su calidad de órgano competente para conocer del cumplimiento de las garantías convenidas por los Estados parte, ha reconocido este tipo de derechos en contextos similares a los que se exponen en esta demanda. En particular, resulta paradigmática la sentencia proferida el 6 de febrero de 2020 en la que fue decidido el caso puesto en conocimiento de la CIDH, por parte de las Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra), en contra de la República Argentina.

En este caso, la Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat expuso que, en más de dos décadas contadas desde 1991, la República Argentina no les proveyó *"acceso efectivo al título de propiedad sobre su territorio ancestral"*. Sobre esto, en la etapa inicial descrita en los artículos 48 y subsiguientes de la Convención, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estableció que el Estado argentino vulneró derechos a garantías judiciales y protección judicial "debido a la falta de provisión de un procedimiento efectivo para acceder a la propiedad del territorio ancestral; así como a las variaciones sucesivas en el procedimiento administrativo aplicable a la reclamación territorial". Así, aspectos como: el deslinde de los terrenos reclamados por la comunidad respecto de los llamados "criollos", que para el efecto recibieron el tratamiento de miembros de comunidad campesina, o las reclamaciones relacionadas con conflictos de propiedad con otros actores sociales, como los mismos criollos o los terceros con presencia en el territorio, no contaron con un sistema jurídico que cumpliera con los estándares convencionales (eficiencia, seguridad jurídica, celeridad, especialidad, etc.) que les permitiera conocer y acudir a autoridades judiciales para hacer efectivos derechos fundamentales como el reclamado. Una vez trasladado el caso para conocimiento de la CIDH, esta declaró:

"(...)"

294. Respecto de las garantías judiciales comprendidas en el artículo 8.1 de la Convención, esta Corte ha entendido que el debido proceso legal *"abarca las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquéllos cuyos derechos u obligaciones que están bajo consideración judicial"* Por otro lado, el artículo 25 de la Convención contempla *"la obligación de los Estados Partes de garantizar, a todas las personas bajo su jurisdicción, un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo ante juez o tribunal competente"*. Los artículos 8, 25 y 1 se encuentran interrelacionados en la medida que *"los [...] recursos judiciales efectivos [...] deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal, [...] dentro de la obligación general a cargo de los [...] Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (art. 1)"*. La efectividad de los recursos debe evaluarse en el caso particular teniendo en cuenta si *"existieron vías internas que garantizaran un verdadero acceso a la justicia para reclamar la reparación de la violación"*

295. La Corte ha precisado que el Estado está obligado a proveer recursos efectivos que permitan a las personas impugnar aquellos actos de autoridades que consideren violatorios de sus derechos *"independientemente de si la autoridad judicial declarar infundado el reclamo de la persona que interpone el recurso por no estar cubierto por la norma que invoca o no encontrarse una violación del derecho que se alega vulnerado"*. En esta línea, el Tribunal advierte que los artículos 8 y 25 de

la Convención también consagran el derecho de obtener respuesta a las demandas y solicitudes planteadas a las autoridades judiciales, ya que la eficacia del recurso implica una obligación positiva de proporcionar una respuesta en un plazo razonable.

(...)

353. La Corte determinó que las regulaciones normativas existentes no son suficientes para dotar de seguridad jurídica al derecho de propiedad comunitaria indígena, previendo procedimientos específicos adecuados para tal fin. En ese sentido, surge de lo expuesto antes en esta Sentencia que las propias autoridades argentinas han notado la insuficiencia del ordenamiento interno y la necesidad de adoptar medidas respecto a la propiedad indígena (supra párrs. 54 y 165). A su vez, el perito Solá ha indicado que “no existen procedimientos adecuados a nivel nacional ni provincial para recibir pretensiones territoriales de pueblos indígenas conforme a los estándares del sistema interamericano”.

354. Por lo anterior, de modo similar a como lo ha hecho en otras oportunidades, la Corte ordena al Estado que, en un plazo razonable, adopte las medidas legislativas y/o de otro carácter que fueren necesarias para, conforme a las pautas indicadas en la presente Sentencia (supra párrs. 93 a 98, 115 y 116), dotar de seguridad jurídica al derecho humano de propiedad comunitaria indígena, previendo procedimientos específicos adecuados para tal fin.

(...)

De lo anterior es posible entender que el derecho a la garantía y protección judicial comprende (i) condiciones que aseguren la adecuada defensa de los derechos y obligaciones bajo consideración judicial, (ii) garantías a todas las personas de recursos judiciales sencillos, rápidos y efectivos ante juez o tribunal competente y (iii) efectividad en la obligación positiva de las autoridades judiciales de expedir respuestas a demandas y solicitudes ciudadanas. En los casos en los que, como el denunciado por la Asociación de Comunidades Aborígenes Lhaka Honhat, se encuentren omisiones en la actuación del Estado por la falta de arquitectura institucional, el Sistema Interamericano tiene plenas facultades para declarar la responsabilidad del Estado por omisiones en la tutela judicial efectiva que van, desde la ausencia de seguridad jurídica en el marco legal, hasta la falta de autoridades competentes que resuelvan eficientemente las controversias presentadas por sujetos de especial protección convencional.

Ahora bien, en segundo lugar y al analizar la línea jurisprudencial construida por la Corte Constitucional colombiana en los últimos años, es posible identificar que los derechos reconocidos en los artículos 29 y 229 de la carta política se encuentran desarrollados en la sentencia C-426 de 2024, cuyo magistrado ponente fue Jorge Ibáñez Najar. En esta sentencia fue definido el derecho de acceso a la administración de justicia así:

“(...) El derecho de acceso a la justicia está instituido en el artículo 229 de la Constitución, que consagra: “Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado.” En ese sentido, es obligación del Estado garantizar el funcionamiento adecuado de las vías institucionales para la resolución de conflictos, con el propósito de que los ciudadanos puedan acceder a ellas y de esa manera gozar de la efectividad de sus derechos fundamentales y se garantice el fin de la convivencia pacífica, establecida en el artículo 2° de la Constitución.

La jurisprudencia de esta Corporación ha definido este derecho como “la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes. (...)”

Esta definición, pacífica al interior de la Corte Constitucional según se expondrá a continuación, y así como lo demuestra el magistrado ponente al traer como antecedente que respalda su decisión la sentencia C-426 de 2002 y la Sentencia C-279 de 2013, también ha sido utilizada en los últimos años en otras decisiones por parte de la Corte Constitucional. Al desglosar los elementos propios de este derecho, el

tribunal constitucional, a través de la sentencia C-353 de 2022, cuyo magistrado ponente fue Hernán Correa Cardozo, estableció:

“(…) En la Sentencia C-163 de 2019, este Tribunal precisó que el acceso a la justicia conlleva por lo menos los siguientes derechos. (i) de acción o promoción de la actividad jurisdiccional, los cuales se concretan en la posibilidad de todo sujeto de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que allí se prevén para plantear sus pretensiones al Estado, sea en defensa del orden jurídico o de sus intereses particulares; (ii) a que la promoción de la actividad jurisdiccional concluya con una decisión de fondo en torno a las pretensiones que han sido planteadas; (iii) a que existan procedimientos adecuados, idóneos y efectivos para la definición de las pretensiones y excepciones debatidas; (iv) a que las controversias planteadas sean resueltas dentro de un término prudencial y sin dilaciones injustificadas, (v) a que las decisiones sean adoptadas con el pleno respeto del debido proceso, (vi) a que exista un conjunto amplio y suficiente de mecanismos para el arreglo de controversias, (vii) a que se prevean mecanismos para facilitar los recursos jurídicos a quienes carecen de medios económicos y (viii) a que la oferta de justicia cubra todo el territorio nacional (…)”

Además, continuando con la exposición del precedente constitucional aplicable al caso, a propósito de las disposiciones convencionales sobre la adaptación del derecho interno y a la existencia de herramientas necesarias para garantizar la llamada protección judicial y/o la tutela judicial efectiva, el derecho al acceso a la administración de justicia encuentra respaldo en la efectiva gestión del legislador y de la Rama Judicial. El Estado, en su calidad de garante de derechos fundamentales conforme a la Constitución Política, y primer ente obligado al cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos, responde al amparo de este derecho, según indica la Corte Constitucional, de la siguiente forma:

“(…)

71. Este derecho comprende, a su vez, la garantía de que todo proceso se realice con un cumplimiento estricto de los términos. De allí derivan dos obligaciones principales. Por una parte, al legislador le corresponde, dentro de su margen de configuración, diseñar las reglas y parámetros de los procesos. Por otra, al funcionario judicial le es obligatorio emplear sus capacidades para que los términos establecidos en la ley se cumplan con rigurosidad y dentro del marco de posibilidades y el respeto de los derechos fundamentales de las partes.

(…)”

En ese orden de ideas, este derecho no solo implica la posibilidad de que toda persona solicite la protección de sus legítimos intereses ante los jueces competentes, sino también de que pueda contar con reales mecanismos, otorgados por el legislador para presentar sus reclamos ante la administración de justicia y obtener una decisión de fondo mediante la cual se resuelvan las controversias sobre los derechos, cargas y obligaciones que le corresponden.

Ahora bien, conforme a lo descrito en acápites anteriores, la asignación de competencias realizada, por vía jurisprudencial, a la jurisdicción civil para conocer de la Fase Judicial del Procedimiento Único definido en el Decreto Ley 902 de 2017, provoca algunas vulneraciones a normas de rango constitucional. La primera de ellas corresponde a que, en el marco de la Fase Judicial, el juez civil pasa a tener competencias que, conforme a la Constitución Política Nacional, son de jurisdicción de lo contencioso administrativo. Es decir, aquellos actos administrativos proferidos en el marco de los asuntos agrarios de que trata el artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017 pasarían a ser conocidos y controlados por el juez civil del circuito.

Así mismo, conforme se establece en el artículo 56 del Decreto Ley 902 de 2017, de acuerdo a la remisión al artículo 165 del CPACA, en caso de acumular acciones de nulidad, el juez civil pasaría a controlar los actos administrativos que se acumulen y que sean, desde Acciones de Nulidad Agraria (o Nulidad y Restablecimiento del Derecho según sea la época en la que inició) y las Acciones de Resolución de Controversias sobre Adjudicaciones. En ese orden de ideas, la aplicación de la competencia desbordaría las reglas definidas en los artículos 236, 237 y 238 de la Constitución Política, que fueron tomadas como

norma superior que dio fundamento a la declaración de inexecutable del artículo 78 del Decreto Ley 902 de 2017 porque un juez civil controlaría la actuación de la administración.

Bajo las lógicas expuestas y profundizando en la asignación de competencias al juez civil para que sea quien conozca de la Fase Judicial, la situación resulta ser más compleja al analizar la competencia espacial establecida en el Código General del Proceso. Para fijar la competencia se debe acudir a la cláusula general de competencia descrita en el artículo 1 del Código General del Proceso en la que se concluye que existe la competencia residual que le asiste a la jurisdicción ordinaria, más exactamente, a los jueces civiles del circuito. Sin embargo, esta norma puede presentar colisión con otras reglas de competencia funcional también reguladas por el Código General del Proceso, como lo son los artículos 17, 18 y 20, los cuales establecen la competencia para tramitar procesos de relaciones agrarias en cabeza de los jueces civiles municipales y civiles del circuito en razón a la cuantía de las pretensiones del litigio así:

“(…)

Artículo 17. *Competencia de los jueces civiles municipales en única instancia. Los jueces civiles municipales conocen en única instancia: 1. De los procesos contenciosos de mínima cuantía, incluso los originados en relaciones de naturaleza agraria, salvo los que correspondan a la jurisdicción contencioso administrativa.*

Artículo 18. *Competencia de los jueces civiles municipales en primera instancia. Los jueces civiles municipales conocen en primera instancia: 1. De los procesos contenciosos de menor cuantía, incluso los originados en relaciones de naturaleza agraria, salvo los que correspondan a la jurisdicción contencioso administrativa.*

Artículo 20. *Competencia de los jueces civiles del circuito en primera instancia. Los jueces civiles del circuito conocen en primera instancia de los siguientes asuntos: 1. De los contenciosos de mayor cuantía, incluso los originados en relaciones de naturaleza agraria salvo los que le correspondan a la jurisdicción contencioso administrativa. (...)*”

Vistas las anteriores normas de carácter procesal existen diversas interpretaciones por parte de los operadores judiciales que configuran conflictos de competencia entre jueces civiles municipales y del circuito. Por ejemplo, la cuantía en muchos procesos agrarios puede ser alta (o incluso indeterminable) si se tiene en cuenta que un proceso de Deslinde de Tierras de la Nación puede tener como objeto áreas de miles de hectáreas o, en otro caso, es posible que los terrenos objeto del asunto agrario se encuentren ubicados en jurisdicción de varios municipios, como ocurre en casos como el deslinde del complejo cenagoso de la Zapatosa o en el deslinde del Lago de Tota. Así mismo, el objeto de un proceso de Recuperación de Baldíos Indebidamente Ocupados puede ser un bien de interés público, como una zona de reserva, un parque natural o un bien de más de 1000 ha con vocación agropecuaria.

De otro lado, debido a que estos predios atañen a intereses de la Nación, la Agencia Nacional de Tierras - ANT se vincularía a los procesos en Fase Judicial en calidad de parte por lo que se activaría el fuero subjetivo para determinar la competencia territorial. Por esta causa, podría considerarse que la norma aplicable para fijar la competencia es el numeral 10 del artículo 28 CGP que dispone que la competencia territorial estará sujeta al domicilio de la entidad de derecho público; al ser la ciudad de “Bogotá D.C.” el domicilio de la ANT, esto implicaría que todos los procesos agrarios de Clarificación de la Propiedad Rural, Deslinde de Tierras de la Nación, Extinción de Dominio y Recuperación de Baldíos Indebidamente Ocupados; así como los de caducidad administrativa, condición resolutoria, reversión, revocatoria de adjudicación de baldíos, expropiación, controversias sobre actos de adjudicación, nulidad agraria, deberían ser tramitados en la ciudad de Bogotá D.C.. Esta situación conllevaría necesariamente a una transgresión a los derechos del campesinado y de las comunidades étnicas debido a que no se aplicaría el enfoque territorial consagrado en el Acuerdo Final de Paz ni el principio de igualdad material al dificultar el derecho de defensa de la parte más vulnerable en la controversia y violentando su condición de sujeto especial de protección regulado en el Artículo 64 superior. Todo lo anterior en clara vulneración de elementos propios del acceso a la administración de justicia descritos antes por la misma Corte Constitucional en sus pronunciamientos (como el de “presencia nacional”).

Ahora bien, un conflicto de competencias que nazca como consecuencia del desajuste institucional descrito (competencia constitucional vs competencia residual), que trasciende a la naturaleza de un conflicto de competencias ordinario por ser necesaria la evaluación, tanto de los sujetos procesales que intervienen (de especial protección constitucional), como en razón al espacio y la cuantía, extendería aún más el tiempo para zanjar la controversia agraria al ser un conflicto de difícil resolución. Por lo tanto atendiendo a que la incongruencia procesal compromete al marco jurídico sobre fase judicial, es claro que se requiere de la exequibilidad condicionada, en los términos de las pretensiones de esta demanda, que se vería solucionada con la existencia de la jurisdicción agraria.

Si bien la Corte quiso otorgar alcance a los principios constitucionales para dotar de juez natural a los procesos agrarios contemplados en el Procedimiento Único del Decreto Ley 902 de 2017, es claro que el origen de la inconstitucionalidad tiene que ver con la presencia, en el ordenamiento jurídico, de una Fase Judicial (artículos demandados) que resulta extraña al procedimiento administrativo, y que, a su vez y por omisión legislativa, no cuenta con una jurisdicción agraria con presencia territorial que haya sido puesta en funcionamiento debido a que justamente no se ha expedido la ley de la República que regule y cree lo necesario para que exista materialmente.

Por lo tanto, en reiteración de los elementos más importantes que fueron extraídos del estudio de la Convención Americana de Derechos Humanos, es claro que:

- (i) No existen condiciones que aseguren la adecuada defensa de los derechos y obligaciones bajo consideración judicial por no existir marco jurídico que permita entender las formas propias de cada juicio a través de los elementos otorgados por el sistema judicial actual. Son claras las contradicciones orgánicas en las que incurre un modelo que se aleja de la seguridad jurídica que le corresponde al asignar competencias de control de actos administrativos a los jueces civiles.
- (ii) No se presentan garantías para el acceso a recursos judiciales sencillos, rápidos y efectivos ante juez o tribunal competente porque los mecanismos de acción y de excepción sobre los que se puede acudir a la jurisdicción resultan confusos al aplicar los parámetros de la justicia civil ordinaria
- (iii) Las herramientas jurídicas existentes en el sistema jurídico actual no proporcionan la efectividad que el sistema interamericano de derechos humanos exige de las autoridades judiciales de expedir respuestas a demandas y solicitudes ciudadanas en el contexto de la tutela judicial efectiva. En una situación así, es claro que el Estado, al estar enterado del problema en sus sistema jurídico, incurre por omisión en la vulneración de derechos humanos reconocidos internacionalmente, como el de recibir decisiones en plazos razonables dentro de un contexto de un sistema agrario que requiere medidas inmediatas y que no se puede solucionar con herramientas ordinarias como la herramienta del conflicto de competencias (por tener todos los competentes facultades inconstitucionales y limitadas).

En cuanto a los derechos que hacen parte de la garantía de acceso a la administración de justicia según la Corte Constitucional, conforme se estableció líneas atrás, es posible concluir que:

- (i) El modelo de justicia agraria actual no se concreta en la posibilidad de que todo sujeto pueda ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que allí se prevén para plantear sus pretensiones al Estado, sea en defensa del orden jurídico o de sus intereses particulares por existir confusión en las herramientas jurídicas por acción y excepción, tal y como se indicó en el apartado anterior. Además, las controversias sobre bienes, como los baldíos de la Nación o bienes de uso público, que por su naturaleza deberían estar sujetas al conocimiento de jueces distintos de los de la actual jurisdicción ordinaria, se verán mezclados con pretensiones privadas de todo tipo.

- (ii) Las controversias planteadas sobre asuntos agrarios no serán resueltas dentro de un término prudencial y sin dilaciones injustificadas porque el litigio de un proceso sin bases judiciales y orgánicas sólidas derivará necesariamente en una decisión sobre la que las partes, e incluso el juez, requerirán acudir a todas las herramientas jurídicas (ordinarias, extraordinarias y/o constitucionales) a la mano para encontrar justicia material en el marco de las actuaciones judiciales y, como se indicó antes, el conflicto de competencias provocará necesariamente dilaciones que se pueden prevenir.
- (iii) Las decisiones no serán adoptadas con el pleno respeto del debido proceso por el escenario de inseguridad jurídica descrito.
- (iv) El conjunto de mecanismos para el arreglo de controversias resulta tan amplio y diverso que provoca un desconcierto en el sistema judicial, tanto del lado de los usuarios como de los funcionarios, del que difícilmente se tienen claras herramientas como Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos u otros dispositivos.
- (v) Es claro que no se prevén mecanismos para facilitar los recursos jurídicos a quienes carecen de medios económicos al provocarse un escenario de litigio porque justamente, los sujetos de especial protección constitucional que serán los usuarios del sistema judicial agrario no cuentan con el marco jurídico que les de certeza sobre plazos, lugares o costos de un proceso y;
- (vi) La oferta de justicia no cubre a todo el territorio nacional debido a que, por competencia, los litigios respecto de asuntos en cualquier rincón del país estarían centralizados en Bogotá D.C. Situación que, entre otros aspectos, va contra el enfoque territorial suscrito en el Acuerdo Final de Paz y de la necesidad de cumplir adecuadamente con los objetivos, funciones y mandatos de un sistema judicial de un estado social de derecho.

El Centro de Memoria Histórica, en el libro “Una Nación desplazada” (2015), hace una referencia a la carencia del a jurisdicción agraria como una fuente de informalidad de los derechos en la ruralidad. Puntualmente señala:

“(…)

Otro obstáculo estructural deviene del incipiente desarrollo de la jurisdicción agraria y la creación de los respectivos juzgados” (Salinas, Y., 2010, en Rodríguez, C., página 114) establecidos en la Ley 200 de 1936 y reglamentados cincuenta años después (D, 2309 de 1989 y Corte, T-763 de 2012). Lo anterior y la insuficiente voluntad estatal de regularizar los derechos sobre la tierra es causa de la altísima informalidad, y refleja el divorcio entre la realidad en el campo y el decimonónico Código Civil de 1836. Este último privilegia la defensa de la “seguridad jurídica” de la propiedad titulada e inscrita en las oficinas de notariado y registro desconociendo las prácticas informales de relacionamiento con la tierra

(…)”.

En conclusión, se solicitará a la Corte Constitucional que, en el marco de sus competencias y una vez conocido el cargo descrito, aplique los criterios utilizados en el control de constitucionalidad hecho en sentencias como la C-337 de 2021, del magistrado ponente Jorge Ibáñez Najar, y en la sentencia C-588 de 2019 del magistrado ponente José Reyes Cuartas. Esto debido a que, como se explicó, el acceso a la administración de justicia en los asuntos regulados por las normas que se demandan, por parte de sujetos de especial protección constitucional requiere de un enfoque íntimamente asociado al cumplimiento del Acuerdo Final de Paz. El 1º del Acto Legislativo 02 de 2017 estableció como política de Estado el Acuerdo Final de paz y, en esa dirección, la sentencia C-630 de 2017, con magistrados ponentes Luis Guerrero Pérez y Antonio Lizarazo Ocampo, dispuso que los contenidos del Acuerdo Final constituyen referentes de desarrollo y validez de las normas de implementación y, en consecuencia, los derechos reconocidos imponen a los órganos y autoridades del Estado su cumplimiento de buena fe. Es decir, las herramientas que proveen de la tutela judicial efectiva para la población rural del país requieren ser analizadas a la luz de instrumentos que también aportan al marco jurídico para la paz y por el que el Estado debe hacer todo a su alcance para cumplir.

3. IMPACTOS

El cargo formulado, trae consigo dos (02) impactos negativos sobre el avance en la reforma agraria rural y su búsqueda del acceso a la tierra, los cuales se relacionan a continuación: (i) vulneración del acceso a la tierra y al territorio del campesinado en su calidad de sujetos de especial protección constitucional, por el desconocimiento del plazo razonable para resolver los asuntos agrarios erigidos para el avance de la reforma agraria rural; y en consecuencia, (ii) la violación del derecho a la Paz al no contarse de manera célere con decisiones definitivas de los procesos agrarios, lo cual hace que no se pueda cumplir como Estado el punto uno del Acuerdo Final, y para una mayor claridad se exponen de manera sucinta de la siguiente manera:

1) **Vulneración del acceso a la tierra y al territorio del campesinado en su calidad de sujetos de especial protección constitucional, por el desconocimiento del plazo razonable para resolver los asuntos agrarios erigidos para el avance de la reforma agraria rural.**

Como presupuesto inicial del impacto, se tiene que el Acto Legislativo 01 del año 2023 modificó el artículo 64 de la Constitución Política de Colombia, reconociendo los derechos plenos del campesinado y profundizando el reconocimiento de sus derechos como un sujeto de especial protección constitucional; para de esta manera recoger el desarrollo jurisprudencial que la Corte Constitucional, como guardiana de la Carta Política había realizado desde años anteriores²¹, así como instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad en la materia, y, por su parte, al interior de la Declaración de Derechos a favor del Campesinado²², se consagró la exigencia a los Estados suscriptores, de desarrollar instrumentos en favor del campesinado para su acceso a la tierra, tales como la adopción de medidas apropiadas para llevar a cabo reformas agrarias y de esta manera limitar la concentración y el control excesivos de la tierra²³.

²¹ Corte Constitucional, en sentencias C-006 de 2002, donde indicó que era necesario brindar un tratamiento especial a una población históricamente vulnerable y sujeta de protección en virtud de la cláusula de igualdad, la cual no solo protege la igualdad formal, sino también la igualdad económica, social y cultural; garantizando la integralidad de sus derechos en tanto se debe valorar su papel central en el desarrollo del país. Así mismo, en la Sentencia C-077 de 2017, la propia Corte Constitucional se pronunció sobre el Corpus Iuris del campesinado, señalando que “la explotación irracional e inequitativa de la tierra, basada en “la concentración latifundista, la dispersión minifundista y la colonización periférica depredadora”, impide que la población campesina satisfaga de manera adecuada sus necesidades” (énfasis nuestro). Adicionalmente, en la SU-426 de 2016, señaló que la tierra es un derecho de carácter subjetivo cuya realización depende de la mejora de los ingresos y la calidad de vida de la población rural. Bajo esta premisa, este derecho va acompañado de obligaciones por parte del Estado, relacionadas con la garantía de una serie de bienes y servicios básicos, cuya efectividad permite satisfacer la dignidad humana del campesinado. Al estudiar el alcance del derecho fundamental a la tierra para el campesinado es indispensable analizar su condición para la garantía de otros derechos como la alimentación, el trabajo, la vivienda y la subsistencia.

²² Consejo de Derechos Humanos 39º período de sesiones 10 a 28 de septiembre de 2018 Tema 3 de la agenda Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 28 de septiembre de 2018 39/12. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales.

²³ Numerales 3 y 6 del artículo 17, a saber:

“(…)

3. Los Estados adoptarán medidas apropiadas para proceder al reconocimiento jurídico de los derechos de tenencia de la tierra, incluidos los derechos consuetudinarios de tenencia de la tierra que actualmente no estén amparados por la ley, reconociendo la existencia de modelos y sistemas diferentes. Los Estados protegerán la tenencia legítima y velarán por que los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales no sean desalojados de forma arbitraria o ilegal y porque sus derechos no se extingan ni se vean vulnerados de otra forma. Los Estados reconocerán y protegerán el patrimonio natural común y los sistemas de utilización y gestión colectivos de dicho patrimonio.

(…)

Descendiendo de ello, el ordenamiento social de la propiedad rural que ejecuta la Autoridad Agraria mediante la regularización y formalización de la propiedad mediante los asuntos agrarios; constituyen herramientas que permiten a través de las decisiones que se dan en su marco, corregir fenómenos irregulares de la tenencia de la tierra, cumpliendo deberes estatales que conllevan a disminuir la inequitativa distribución de la tierra, brindar acceso formal a ésta y cumplir con las distintas obligaciones derivadas de los acuerdos internacionales sobre la materia y, especialmente, las del Acuerdo Final de Paz relacionadas al Fondo de Tierras y la garantía de redistribución de 3 millones de hectáreas a modo de acceso y formalización de 7 millones de hectáreas.

Así entonces, la Fase Judicial que se debe adelantar en vigencia del Decreto Ley 902 de 2017, lejos de estructurar herramientas que permitan la ejecución del acuerdo final de paz, constituye una traba al correcto ejercicio de la función pública y una desestructuración del régimen agrario al despojar a la autoridad de tierras de las competencias para corregir las situaciones irregulares en la tenencia de la tierra y propender por la correcta administración de los bienes de la Nación sobre los que fue establecida su competencia al transformar su decisión de fondo en una suerte de acto administrativo complejo con la participación de dos ramas del poder público. Esta situación también implica una clara invasión de la asignación de competencias de los poderes públicos al incluir, por ejemplo y en esta nueva forma de acto administrativo complejo, la revocatoria directa de los actos administrativos de titulación de baldíos²⁴, despojando a la administración de la prerrogativa de revocar en cualquier tiempo sus propios actos.

Lo anterior, por una parte, porque impuso cargas a la rama judicial, ya de por sí congestionada, al asignarle asuntos que: i) naturalmente no eran de su competencia, pues el control sobre los actos de la administración se da respecto de las decisiones, y no como parte de los procedimientos administrativos y, ii) operando una reforma a la ley de administración de la justicia asignando competencias a jueces de la república, sin jurisdicción agraria especializada para el abordaje de estas temáticas y iii) generando demoras en el cumplimiento de los deberes del Estado Colombiano, bajo el ropaje del ánimo garantista y la innovación normativa, trayendo como consecuencia la violación de los derechos del campesinado como sujeto de especial protección constitucional, en especial a la tierra y al territorio, desconociendo las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 64, 65 y 238A, así como los numerales 3 y 6 del artículo 13 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales.

Para un mayor desarrollo de este impacto negativo, se acota que el componente esencial del plazo razonable, es que las normas que lo enmarcan, dispongan la culminación de los procesos agrarios de

6. Si procede, los Estados adoptarán medidas apropiadas para llevar a cabo reformas agrarias a fin de facilitar un acceso amplio y equitativo a la tierra y a otros recursos naturales necesarios para que los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales puedan disfrutar de condiciones de vida adecuadas, y para limitar la concentración y el control excesivos de la tierra, teniendo en cuenta su función social. Al asignarse tierras, pesquerías y bosques de titularidad pública, los Estados deberían dar prioridad a los campesinos sin tierra, los jóvenes, los pequeños pescadores y otros trabajadores rurales.

(...)”

²⁴ **Decreto Ley 902 de 2017: ARTÍCULO 58. Asuntos a tratar a través del Procedimiento Único.** A través del Procedimiento Único se adelantarán los siguientes asuntos:

(...) 7. Caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994. (...)

ARTÍCULO 75. Decisiones y Cierre del trámite administrativo para los asuntos con oposición. Con relación a los asuntos indicados en los numerales 3, 4 y 8 del artículo 58 del presente decreto ley en los que se presentaron oposiciones, **así como los establecidos en los numerales 5, 6, 7 y 10 el acto administrativo de cierre dispondrá la presentación de la demanda ante el juez competente en los términos del presente decreto.**

manera célere, bajo un manto de principios agrarios que apliquen el enfoque territorial y diferencial propio de involucrar sujetos de especial protección como lo son los campesinos y comunidades étnicas.

Así, la misma Constitución Política Nacional establece que el procedimiento agrario debe ser especial, es decir, no puede ser cualquiera de los ya estatuidos. Esto, por cuanto la Constitución entendió que, ante las características únicas de los conflictos agrarios, era menester que dicho juez entendiera y respondiera a las necesidades propias de los intereses en controversia, entre estos, intereses públicos por tratarse de patrimonio público, como es en el caso de bienes baldíos y de uso público. La jurisdicción agraria no solo tiene como finalidad definir un litigio, como se hace en la justicia ordinaria, sino que la misma busca transformar la realidad agraria, transitando de vulnerabilidad multifacética a una verdadera garantía de derechos. Es por ello que, con posterioridad a que se decida un proceso agrario, la autoridad de tierras de la Nación implementa una serie de mecanismos tales como titulación, formalización u otorgamiento de uso de bienes inadjudicables en aras de mejorar las condiciones de los campesinos como sujetos de especial protección constitucional.

En este orden de ideas, el contenido normativo de los artículos 60, 61, 74 y 75 del Decreto Ley 902 de 2017, al supeditar de manera expresa que la decisión final de los procesos agrarios deba ser emitida por un juez, de acuerdo con lo previsto en los artículos 76 y 79 del Decreto Ley 902 de 2017, se concluye que se presentará una dilación en el lapso de la resolución de los asuntos agrarios; toda vez que no se cuenta actualmente con un cuerpo judicial especializado, ni tampoco un procedimiento específicamente erigido a atenderlos. Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido en sus pronunciamientos -sobre los procesos agrarios- la importancia de la celeridad para el cumplimiento de las políticas de acceso a tierras.

Al respecto, la sentencia C-623 de 2015 al valorar la suspensión automática del acto administrativo en revisión según el artículo 50 de la Ley 160 de 1994, sopesó que este tipo de suspensiones retrasaban las políticas de acceso a tierras a favor del campesinado e implicaban una carga adicional para un sujeto de especial protección, violando con ello, los artículos 64, 93 y 328 de la Constitución Política.²⁵

Así mismo, existen varios pronunciamientos realizados por la Corte Constitucional, relacionados con la importancia del plazo razonable en torno a procesos agrarios a cargo de la autoridad agraria. Dentro de los pronunciamientos que revisten mayor relevancia se encuentran la SU-213 de 2021 en la que la Corte Constitucional se pronunció sobre el caso del Garzal, ubicado en el municipio de Simití, Bolívar y que correspondió a un Deslinde de Tierras de la Nación. En el mismo sentido, la Corte Constitucional se pronunció sobre el caso de la Hacienda Bellacruz (sentencia SU-235 de 2016) relacionado con predios ubicados en los municipios de Tamalameque y Pelaya al sur del Cesar y sobre el caso denominado Las Pavas ubicado en la zona rural del municipio de San Martín de Loba, Departamento de Bolívar (SU-655 de 2017).

²⁵ “(...) La facultad otorgada a los jueces de la República para suspender de manera provisional actos administrativos que puedan ocasionar un perjuicio irremediable prevista en el artículo 238 de la Constitución, así como en el artículo 238 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es una herramienta suficiente para garantizar el debido proceso en la clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio. De otra parte, el Tribunal Constitucional estableció que la suspensión automática de los mencionados actos administrativos configura una vulneración de los artículos 58 y 64 de la Constitución Política, toda vez que limita de forma significativa la función social de la propiedad, en concreto, la posibilidad de que el Estado luego de haber surtido el respectivo proceso administrativo, disponga de bienes para contribuir a la dignificación de la vida de trabajadores del campo, en desarrollo de la política agraria dirigida a distribuir los bienes afectados entre la población rural y otros grupos sociales en situación de vulnerabilidad. Consideró desproporcionado someter a las personas a una espera en ocasiones injustificada, que sacrifica el acceso programático de la propiedad, la presunción de legalidad de los actos que culminan los procesos de clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio y el principio constitucional de buena fe.”

(...)”

A partir de estos pronunciamientos es posible establecer algunas subreglas que la Corte ha precisado en la materia, las cuales pueden sintetizarse así:

Plazo razonable como garantía del debido proceso administrativo	
1.	La garantía de plazo razonable está adscrita al contenido del derecho al debido proceso administrativo.
2.	No todo incumplimiento de los términos procesales vulnera el derecho al debido proceso. Solo el incumplimiento irrazonable y desproporcionado de los términos procesales vulnera el derecho al debido proceso.
3.	Para determinar la irrazonabilidad del plazo, el juez debe valorar:
(i)	La complejidad del asunto
(ii)	La actividad procesal del interesado
(iii)	La conducta de la autoridad competente
(iv)	La situación jurídica de la persona interesada
4.	Las autoridades administrativas deben informar al interesado sobre las medidas utilizadas, las gestiones llevadas a cabo y las causas que no permitieron dictar una decisión oportuna.
5.	En los procedimientos agrarios, el debido proceso administrativo es determinante para promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra. Por tanto, el juez debe verificar que estos procedimientos cumplan con el plazo razonable.

Tabla 5. Elaboración propia. Subreglas de la Corte sobre plazo razonable en materia de procesos agrarios

Así las cosas, el que la norma acusada imponga una fase adicional para todos los casos, que involucra, de *forma obligatoria* la fase judicial, a pesar de que no existe juez idóneo y especializado para tal fin, incrementa ostensiblemente los tiempos para la resolución final del proceso agrario teniendo en cuenta que además de los tiempos de la Fase Administrativa, estos deben llevarse ahora a Fase Judicial sin que además exista norma de transición que permita un conocimiento preferente por parte de la jurisdicción ordinaria civil o de la contencioso administrativa de estos casos. La situación se ve agravada en tanto los despachos que ya tienen unos porcentajes importantes de congestión judicial (a manera de ejemplo se trae a colación que, conforme la Corporación Excelencia por la Justicia, la especialidad civil de la jurisdicción ordinaria en 2024 tuvo una congestión que llegaba al 52.4% y la jurisdicción contencioso administrativa alcanzó el 54%)²⁶, la cual ahora también deberá resolver de fondo los procesos agrarios.

2) **Violación del derecho a la Paz al no contarse de manera célere con decisiones definitivas de los procesos agrarios, lo cual hace que no se pueda cumplir como Estado el punto uno del Acuerdo Final.**

En desarrollo de este impacto, se formula que el Constituyente de 1991 tuvo como una de sus premisas la de estatuir la paz como un principio y como un derecho, tanto al interior de su preámbulo como en su Artículo 22, consagrándolo así como un derecho fundamental. En el año 2016 el Estado colombiano suscribió el Acuerdo de Paz con el grupo armado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP), denominado “ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA”, respecto del cual el Congreso de la República adoptó la decisión política de refrendar para posteriormente ser adoptado constitucionalmente mediante Acto legislativo Nro. 01 de 2016, que fue complementado

²⁶ Índice de Congestión de la Rama Judicial en Colombia (Sector Jurisdiccional). <https://cej.org.co/indicadores-de-justicia/efectividad/indice-de-congestion-de-la-rama-judicial-en-colombia-sector-jurisdiccional/>

mediante el Acto Legislativo Nro. 02 de 2017, que desarrolló el punto uno del acuerdo denominado Reforma Rural Integral.

Por lo tanto, las garantías consagradas en los actos legislativos ponen en el rango de derecho fundamental, y deber del Estado, el cumplimiento de las obligaciones y compromisos pactados en el Acuerdo Final de Paz, como en concreto lo es la Reforma Rural Integral definida en el Punto 1 del Acuerdo Final que, busca sentar las bases para la transformación estructural del campo. Para ello, en él se establecen como objetivos (i) contribuir con el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad, (ii) crear condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural, (iii) integrar las regiones, (iv) contribuir a erradicar la pobreza, (v) promover la igualdad y (vi) asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía en aras de contribuir a la construcción de una paz estable y duradera. Para ello, dentro de las metas fijadas en el acuerdo, se estableció la obligación de disponer del ingreso al Fondo de Tierras de 3 millones de hectáreas para garantizar el acceso a tierra de quienes no tienen o tienen tierra insuficiente; así como la formalización de 7 millones de hectáreas a los titulares de derechos reales y/o poseedores de predios de propiedad privada.

El acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, suscrito por el Gobierno Nacional y las FARC-EP, tiene un valor jurídico especial, en tanto se constituye en una política de Estado que, según el Acto Legislativo 02 de 2017, implica: (i) que los contenidos del Acuerdo Final de Paz relativos a normas de derecho internacional humanitario o de derechos humanos son obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo de validez de las normas; (ii) que las instituciones y autoridades del Estado deben cumplir de buena fe el Acuerdo Final de Paz y (iii) que las actuaciones de los órganos y autoridades del Estado, las normas y su interpretación, deben guardar integralidad y coherencia con los contenidos, compromisos, espíritu y principios del Acuerdo Final de Paz. Lo anterior, con el objetivo de lograr la satisfacción de los derechos humanos de víctimas del conflicto armado; brindar estabilidad jurídica al Acuerdo Final de Paz y lograr coherencia e integralidad entre lo acordado y la manera como se implementa para proteger el derecho a la paz.

De este modo, la actuación del Estado, que riña o desconozca los objetivos trazados por el Acuerdo Final de Paz, es violatoria del principio de buena fe por no preservar los contenidos compromisos y principios pactados. Por ello es obligación de las distintas ramas del poder público y el Estado en general *“llevar a cabo, como mandato constitucional, los mejores esfuerzos para cumplir con lo pactado, en el marco de los principios de integralidad y no regresividad”*, que, implica entender que el Acuerdo Final de Paz es la hoja de ruta que deben seguir las autoridades estatales de manera prioritaria antes de implementar nuevos mecanismos que puedan desconocer las disposiciones y avances que se han desarrollado en el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz. Así entonces, es posible afirmar que el contenido del acuerdo, de una parte, es parámetro de interpretación y validez de las normas destinadas a su implementación y, de otra parte, debe evaluarse en el cumplimiento de políticas públicas que se relacionan con el cumplimiento del acuerdo final.

En contexto de implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final en cabeza del Presidente de la República por habilitación legislativa extraordinaria y excepcional, se expidió el Decreto Ley 902 de 2017, el cual, en lo que se refiere a la modificación del proceso que define el desenlace final en relación a los procesos agrarios, conforme se ha expuesto en la presente demanda de inconstitucionalidad, se ha constituido en una norma que en la práctica retrasa e imposibilita la gestión de los procesos necesarios para el cumplimiento del acuerdo de paz; y al respecto, se acota que el mismo, en su calidad de política de Estado, contempló una temporalidad de 12 años, de los cuales ya han transcurrido 9, para que ingresen al Fondo de Tierras un total de 3 millones de hectáreas que, deberían alcanzarse en 2028, de las cuales han ingresado de diversas fuentes a corte 11 de agosto de 2025, un total de 647.749 hectáreas por concepto de 2759 predios, de las cuales 295 corresponden a 1208.347 hectáreas que, provienen de procesos agrarios especiales y 1.732.653 de hectáreas que fueron objeto de formalización masiva de la propiedad, por concepto de 31.829 predios que, aportarían a la meta de 7 millones de hectáreas²⁷.

²⁷ <https://www.minagricultura.gov.co/Paginas/2023/ContadorReformaAgraria.aspx>

Finalmente y desde esa perspectiva, la existencia de una fase judicial en los procesos agrarios, sin que la jurisdicción agraria esté en funcionamiento como la sobreviviente modificación del parámetro de control, por virtud de la reforma constitucional inmersa en el Acto Legislativo 03 de 2023, constituye una barrera para el cumplimiento del punto 1 del Acuerdo de Paz, al dilatar los tiempos de la decisión definitiva en estos casos, lo que tiene como consecuencia, que, el Gobierno Nacional no pueda disponer de la tierra para alimentar la reforma rural integral a través de los procesos agrarios; y en consecuencia no pueda dar cumplimiento a cabalidad al deber establecido en el Acuerdo Final de proveer de tierras a los beneficiarios y las beneficiarias de la reforma rural integral, incumpléndose así los fines del acuerdo, vulnerándose el derecho a la paz y la posibilidad de superar las causas del conflicto armado.

4. CONCLUSIONES

En primer lugar, se valora que el acceso a la tierra del campesino como sujeto de especial protección tiene connotación de intersubjetividad al permitir el goce de sus derechos a la alimentación, al trabajo, a la vivienda y a la subsistencia que, tal como se ha venido trabajando en diferentes instrumentos internacionales, lleva implícita la connotación de derecho fundamental. En este orden, es de craso valor que se implementen los procesos agrarios de Clarificación de la Propiedad Rural, Deslinde de Tierras de la Nación, de Recuperación de Baldíos Indebidamente Ocupados y la Extinción del Derecho de Dominio, así como los demás instrumentos para la gestión de infracciones a la normatividad agraria, de manera célere en tanto se constituyen en medidas que permiten disminuir la inequitativa distribución de la tierra y actuar de manera efectiva frente a los predios baldíos los cuales tienen un régimen constitucional especial. Así entonces, la modificación del procedimiento administrativo agrario, producido por el Decreto Ley 902 de 2017, lejos de estructurar herramientas que permitieran la ejecución del acuerdo final de paz, constituye una traba al correcto ejercicio de la función pública y una desestructuración del régimen agrario al despojar a la administración de las competencias de administración de las tierras de la Nación, transformando el acto administrativo en una suerte de acto administrativo complejo con la participación de dos ramas del poder público, sin que a la fecha haya entrado en funcionamiento la jurisdicción agraria.

Lo anterior, impone cargas a la rama judicial, ya de por si congestionada, al asignarle asuntos que: i) naturalmente no eran de su competencia, pues el control sobre los actos de la administración se da respecto de las decisiones, y no como parte de los procedimientos administrativos, ii) operando una reforma a la ley de administración de la justicia determinando asuntos judiciales asignando las competencias a jueces de la república, sin jurisdicción agraria especializada para el abordaje de estas temáticas y iii) generando demoras en el cumplimiento de los deberes del Estado Colombiano, bajo el ropaje del ánimo garantista y la innovación normativa, pero trayendo como consecuencia la violación de los derechos del campesinado como sujeto de especial protección constitucional, en especial a la tierra y al territorio, desconociendo las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 64, 238A Constitucionales, así como los numerales 3 y 6 del artículo 13 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales

Adicionalmente, se concluye que las normas demandadas trasgreden el derecho de acceso a la administración de justicia, ante el desconocimiento de los parámetros convencionales sobre la materia, por no existir condiciones que aseguren la adecuada defensa de los derechos y obligaciones, al interior de un marco jurídico, que permita entender las formas propias de cada juicio a través de los elementos otorgados por el sistema judicial actual al presentarse tan serias contradicciones en el marco jurídico demandado. Así mismo, no se encuentran garantías para el acceso a recursos judiciales sencillos, rápidos

y efectivos ante juez o tribunal competente porque los mecanismos de acción y de excepción sobre los que se puede acudir a la jurisdicción resultan confusos en el cruce de competencias entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción contenciosa administrativa. Por lo tanto, las herramientas jurídicas existentes en el sistema actual no proporcionan la efectividad que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos exige de las autoridades judiciales de expedir respuestas a demandas y solicitudes ciudadanas en el contexto de la tutela judicial efectiva. Por estos motivos de una parte, se pretenderá la declaración de inexequibilidad condicionada a la existencia de la jurisdicción agraria de las disposiciones sobre la Fase Judicial del Procedimiento Único y, en ese sentido, el Procedimiento Único solo se compondría de la fase administrativa dentro de la cual se tomarían las decisiones de fondo mientras entra en funcionamiento la jurisdicción agraria y; de otra parte, se pretenderá la declaración de inexequibilidad total de otras disposiciones (las relacionadas con la Expropiación Judicial de Predios Rurales y las que integran la Acción de Nulidad Agraria y la Acción de Resolución de Controversias de Adjudicación a la Fase Administrativa) por ser abiertamente inconstitucionales por las razones anteriormente esgrimidas.

Es claro que el Estado, al estar enterado del problema en su sistema jurídico, incurre por omisión en la vulneración de derechos humanos reconocidos internacionalmente, como el de recibir decisiones en plazos razonables dentro de un contexto de un sistema agrario que requiere medidas inmediatas y que no se puede solucionar con herramientas ordinarias como la herramienta del conflicto de competencias (por tener todos los competentes facultades inconstitucionales y limitadas). La actividad jurisdiccional no podrá concluir con decisiones de fondo en torno a las pretensiones de las partes comparecientes a los procesos debido a que estas no estarán dotadas de seguridad jurídica por encontrarse, en cualquiera de los escenarios que existen en el sistema judicial actual, vicios que inicialmente son de nulidad porque las decisiones serán proferidas por una autoridad sin competencia. Así, la Fase Judicial somete al campesinado, y en general a la ciudadanía, a acudir a una administración de justicia nugatoria de sus pretensiones, despojando a la Nación del dominio que tiene sobre el territorio, impidiendo la administración de sus tierras rurales.

También se corrobora que el Acto Legislativo Nro. 02 de 2017 ordenó al Estado Colombiano, en sus diferentes ramas del poder público, realizar las acciones tendientes a cumplir con lo pactado en el Acuerdo Final suscrito por el Gobierno Nacional y las FARC-EP, y desde esa perspectiva, la fase judicial en los procesos agrarios, sin jurisdicción agraria en funcionamiento, se constituye en una barrera para el cumplimiento del punto 1 del Acuerdo de Paz al dilatar los tiempos de la decisión definitiva de las controversias agrarias con una fase judicial sin juez especializado, ni procedimiento célere erigido especialmente para asuntos agrarios. La situación genera como consecuencia que, las extensiones de tierra objeto de los procesos agrarios no ingresen de manera pronta al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral y se haga casi imposible el cumplimiento de la disposición de garantizar 3 millones de hectáreas para impulsar el acceso a tierras en favor de los sujetos de ordenamiento a título gratuito, así como la formalización de 7 millones de hectáreas en los plazos estipulados. En consecuencia, se solicitará que se le permita a la autoridad agraria seguir decidiendo de fondo los procesos agrarios descritos en los Capítulos X y XI de la Ley 160 de 1994 y, en general, los asuntos agrarios del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017, a través del procedimiento administrativo especial agrario contenido en el Decreto Reglamentario 1071 de 2015, el Decreto 2363 de 2015 y; de forma subsidiaria y complementaria, la Ley 1437 de 2011, mientras la jurisdicción agraria no sea materializada.

5. TRÁMITE

El trámite que debe seguir esta demanda es el señalado en el Decreto 2067 de 1991 y las normas que la adicionen y complementen, así como las normas y actos administrativos que a la fecha se hayan proferido en relación con las demandas como la que se presenta.

6. PRETENSIONES

Solicitamos respetuosamente a la Honorable Corte que:

Primero: Declare la inconstitucionalidad condicionada, sujeta a la existencia y operatividad de la jurisdicción agraria, del siguiente apartado, en subraya y negrilla, del primer inciso del artículo 36 del Decreto Ley 902 de 2017 que dice:

*“ARTÍCULO 36. Formalización de predios privados. En desarrollo de las funciones establecidas por el artículo 103 de la Ley 1753 de 2015, sin perjuicio de las disposiciones sobre titulación de baldíos y bienes fiscales patrimoniales, la Agencia Nacional de Tierras declarará mediante acto administrativo motivado, previo cumplimiento de los requisitos legales, la titulación de la posesión y saneamiento de la falsa tradición en favor de quienes ejerzan posesión sobre inmuebles rurales de naturaleza privada, siempre y cuando en el marco del Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley no se presente oposición de quien alegue tener un derecho real sobre el predio correspondiente, o quien demuestre sumariamente tener derecho de otra naturaleza sobre el predio reclamado, **caso en el cual, la Agencia Nacional de Tierras formulará la solicitud de formalización ante el juez competente en los términos del presente decreto ley, solicitando como pretensión principal el reconocimiento del derecho de propiedad a favor de quien de conformidad con el informe técnico considere pertinente.**”*

Segundo: Declare la inconstitucionalidad condicionada, sujeta a la existencia y operatividad de la jurisdicción agraria, del artículo 47 del Decreto Ley 902 de 2017 que dice:

“ARTÍCULO 47. Legitimación para solicitar la formalización. En aquellos casos en que se presente oposición, de conformidad con lo establecido en el artículo 36 del presente decreto ley, en cualquiera de las circunstancias de competencia de la Agencia Nacional de Tierras o cuando resulte fallida la respectiva conciliación, la Agencia Nacional de Tierras formulará la solicitud de formalización ante el juez competente en los términos del presente decreto ley, solicitando como pretensión principal el reconocimiento del derecho de propiedad a favor de quien de conformidad con el informe técnico considere pertinente”.”

Tercero: Declare la inconstitucionalidad condicionada, sujeta a la existencia y operatividad de la jurisdicción agraria, del artículo 56 del Decreto Ley 902 de 2017 que dice:

“ARTÍCULO 56. Acumulación procesal. Cuando se identifiquen predios dentro del Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley y se tenga noticia de la existencia de procesos administrativos o judiciales en curso sobre ellos, cuyo objeto sea resolver el derecho real de propiedad, la posesión, uso y/o goce sobre los predios rurales, incluidos los procesos ejecutivos con garantía hipotecaria o sobre los cuales recaigan medidas cautelares sobre el inmueble, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 1448 de 2011, o la norma que le modifique o sustituya, aquellos procesos serán acumulados al proceso único de ordenamiento social de la propiedad, de conformidad con las reglas establecidas en el artículo 165 de la Ley 1437 de 2011, o la norma que le modifique o sustituya, que resulten aplicables.”

Con el fin de hacer efectiva esta acumulación procesal, cuando se trate de asuntos judiciales, la Agencia Nacional de Tierras identificará los procesos de que trata el inciso anterior y solicitará al juez competente en los términos del presente decreto para fase judicial del Procedimiento Único la respectiva acumulación, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44 En el caso de procedimientos administrativos, desde el momento en que los funcionarios sean informados por la Agencia Nacional de Tierras en cualquiera de las etapas del Procedimiento Único, perderán competencia sobre los trámites respectivos y procederán a remitírseles a dicha entidad en el término que esta señale.”

La acumulación procesal está dirigida a obtener una decisión jurídica y material con criterios de integralidad, seguridad jurídica y unificación para el cierre y estabilidad de los fallos. Además, en el caso de predios vecinos o colindantes, la acumulación está dirigida a cumplir con los criterios”

de economía procesal y a procurar la eficiente ejecución del Plan de ordenamiento social de la propiedad rural”.

Cuarto: Declare la inconstitucionalidad condicionada, sujeta a la existencia y operatividad de la jurisdicción agraria, de los siguientes apartados, en subraya y negrilla, del artículo 57 del Decreto Ley 902 de 2017 que dice:

*“ARTÍCULO 57. Suspensión de procesos administrativos y judiciales. Los procesos judiciales en curso, cuyas pretensiones **no** estén encaminadas a resolver el derecho real de propiedad, la posesión, uso y/o goce sobre los predios rurales, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 1448 de 2011, pero que vinculen a dichos predios, se suspenderán **hasta que el juez competente en los términos del presente decreto ley no falle dentro del Procedimiento Único.***

En tal caso, la Agencia Nacional de Tierras oficiará la autoridad que se encuentre conociendo de del proceso respectivo, quien suspenderá su trámite hasta tanto sea resuelto en el marco del Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley.

*Una vez definidos, la Agencia Nacional de Tierras **o el juez competente en los términos del presente decreto ley** remitirá copia del acto administrativo **o fallo judicial** que resuelva lo pertinente a la autoridad de que trata el inciso anterior, quien reanudará el proceso suspendido en obediencia a lo resuelto dentro del Procedimiento Único y continuando con el desarrollo procesal correspondiente a su trámite”*

Quinto: Declare la inconstitucionalidad condicionada, sujeta a la existencia y operatividad de la jurisdicción agraria, del numeral 10 del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017; y la inconstitucionalidad total de los numerales 6, 8 y 9 del Decreto Ley 902 de 2017. Los numerales demandados se presentan a continuación en subraya y negrilla:

ARTÍCULO 58. Asuntos a tratar a través del procedimiento único. A través del Procedimiento Único se adelantarán los siguientes asuntos: (...)

6. Expropiación judicial de predios rurales de que trata la Ley 160 de 1994.

(...)

8. Acción de resolución de controversias sobre la adjudicación de que trata el presente decreto ley.

9. Acción de nulidad agraria de que trata el presente decreto ley.

10. Los asuntos que fueren objeto de acumulación procesal conforme al artículo 56”.

Sexto: Declare la inconstitucionalidad condicionada, sujeta a la existencia y operatividad de la jurisdicción agraria, del numeral 2 del artículo 60 del Decreto Ley 902 de 2017; y la inconstitucionalidad total de los numerales 6, 8 y 9 contenidos en el literal C del numeral 1 del artículo 60 del Decreto Ley 902 de 2017 y los numerales 6 y 8 del numeral segundo del artículo 60 del Decreto Ley 902 de 2017. Los numerales demandados se presentan a continuación en subraya y negrilla:

“ARTÍCULO 60. Fases del Procedimiento Único en zonas focalizadas. El Procedimiento Único en el territorio focalizado contará con las siguientes fases:

1. Fase administrativa compuesta por las siguientes etapas:

(...)

c. Para los asuntos contenidos en los numerales 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9 del artículo anterior, en donde se dará apertura y se abrirá periodo probatorio.

2. **Fase judicial. Para los asuntos contenidos en los numerales 3, en los que se presenten oposiciones en el trámite administrativo, y siempre para los asuntos contenidos en los numerales 4, 5, 6, 7 y 8**”.

Séptimo: Declare la inconstitucionalidad condicionada, sujeta a la existencia y operatividad de la jurisdicción agraria, del inciso segundo, en subraya y negrilla, del artículo 61 del Decreto Ley 902 de 2017 que dice:

“ARTÍCULO 61. Procedimiento Único en zonas no focalizadas. Cuando se trate de zonas no focalizadas se mantienen las etapas mencionadas en el artículo anterior y se prescindirá de la etapa de exposición de resultados para todos los asuntos.

Los asuntos indicados en los numerales 4, 5, 6, 7 y 10 del artículo 58 siempre pasarán a etapa judicial para su decisión de fondo, con independencia de que se hubieren presentado o no oposiciones en el trámite administrativo, salvo que durante el desarrollo del proceso administrativo exista un acuerdo o conciliación entre las partes procesales”.

Octavo: Declare la inconstitucionalidad condicionada, sujeta a la existencia y operatividad de la jurisdicción agraria, del numeral 10 contenido en el primer inciso del artículo 70 del Decreto Ley 902 de 2017; y la inconstitucionalidad total de los numerales 6 y 8 contenidos en el primer inciso del artículo 70 del Decreto Ley 902 de 2017. Los numerales demandados se presentan a continuación en subraya y negrilla:

“ARTÍCULO 70. Apertura del trámite administrativo para los asuntos de formalización y administración de derechos. Para los asuntos contenidos en los numerales 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 10 del artículo 58 del presente decreto ley, el acto administrativo de apertura del trámite administrativo indicará las partes que al momento de expedir el acto ya fueron identificadas, la naturaleza del asunto, la identificación del predio, el contenido del informe técnico jurídico y la orden a la Oficina de Instrumentos Públicos para que registre el acto de apertura en el correspondiente folio de matrícula. (...)”

Noveno: Declare la inconstitucionalidad condicionada, sujeta a la existencia y operatividad de la jurisdicción agraria, del numeral 10 contenido en el primer inciso del artículo 71 del Decreto Ley 902 de 2017; y la inconstitucionalidad total de los numerales 6 y 8 contenidos en el primer inciso del artículo 71 del Decreto Ley 902 de 2017. Los numerales demandados se presentan a continuación en subraya y negrilla:

“ARTÍCULO 71. DECRETO DE PRUEBAS. Para los asuntos contenidos en los numerales 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 10 del artículo 58 del presente decreto ley, vencido el término del traslado del acto administrativo de apertura, la Agencia Nacional de Tierras decretará las pruebas solicitadas por las partes o de oficio que considere pertinentes, útiles y conducentes. El acto administrativo será notificado por estado y comunicado a las partes vía electrónica o mensaje de texto, y será susceptible del recurso de reposición de acuerdo con lo indicado en la Ley 1437 de 2011. (...)”

Décimo: Declare la inconstitucionalidad condicionada, sujeta a la existencia y operatividad de la jurisdicción agraria, de los siguientes apartados, en subraya y negrilla, del primer inciso del artículo 74 del Decreto Ley 902 de 2017 que dice:

*“ARTÍCULO 74. Decisiones y Cierre del trámite administrativo **para los asuntos sin oposición. Con relación a los asuntos indicados en el numeral 3 del artículo 58 del presente decreto ley en los que no se presentaron oposiciones a lo largo de todo el proceso, mediante acto administrativo fundamentado en el informe técnico jurídico definitivo y demás pruebas recaudadas, se tomará la decisión de fondo que corresponda según el asunto conocido. (...)**”*

Décimo Primero: Declare la inconstitucionalidad condicionada, sujeta a la existencia y operatividad de la jurisdicción agraria, del artículo 75 del Decreto Ley 902 de 2017; y la inconstitucionalidad total del numeral 8 contenido en el artículo 75 del Decreto Ley 902 de 2017. Lo demandado se presenta a continuación en subraya y negrilla:

ARTÍCULO 75. Decisiones y Cierre del trámite administrativo para los asuntos con oposición. Con relación a los asuntos indicados en los numerales 3, 4 y 8 del artículo 58 del presente decreto ley en los que se presentaron oposiciones, así como los establecidos en los numerales 5, 6, 7 y 10 el acto administrativo de cierre dispondrá la presentación de la demanda ante el juez competente en los términos del presente decreto.

Décimo Segundo: Declare la inconstitucionalidad condicionada, sujeta a la existencia y operatividad de la jurisdicción agraria, del inciso tercero del artículo 76 del Decreto Ley 902 de 2017 que se presenta a continuación en subraya y negrilla:

ARTÍCULO 76. Recursos y control judicial. Los actos administrativos de los artículos 73 y 74 serán susceptibles de recurso de reposición y en subsidio apelación en los términos previstos en la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo dispuesto en el Decreto 2363 de 2015. Frente a estos actos opera el control judicial ante la jurisdicción agraria mediante la acción de nulidad agraria de la que trata el artículo 39 del presente decreto ley.

No habrá lugar a la acción de control de nulidad de que trata la Ley 1437 de 2011.

Los actos administrativos del artículo 75 no podrán ser objeto de recursos, ni de la acción de nulidad agraria, ni de la acción de control de nulidad de que trata la Ley 1437 de 2011. Lo anterior teniendo en cuenta que la decisión de fondo será tomada en sede judicial

Décimo Tercero: Declare la inconstitucionalidad condicionada, sujeta a la existencia y operatividad de la jurisdicción agraria, del artículo 79 del Decreto Ley 902 de 2017 que se presenta a continuación en subraya y negrilla:

“ARTÍCULO 79. Normas aplicables a la etapa judicial. Mientras se expide un procedimiento judicial especial de conocimiento de las autoridades judiciales a las que se refiere el artículo anterior, se aplicarán las normas de la Ley 1564 de 2012 relativas al proceso verbal sumario, o la norma que le modifique o sustituya, en su defecto, aquellas normas que regulen casos análogos, y a falta de éstas con los principios constitucionales y los generales de derecho procesal.”

Décimo Cuarto: Declare la inconstitucionalidad condicionada, sujeta a la existencia y operatividad de la jurisdicción agraria, del artículo 80 del Decreto Ley 902 de 2017 que se presenta a continuación en subraya y negrilla:

“ARTÍCULO 80. Valor probatorio judicial del informe técnico jurídico y demás documentos recaudados. Se presume que la Información contenida en el Informe Técnico Jurídico que acompaña la demanda, así como los anexos de esta, es veraz y suficiente para resolver por parte del tallador mediante sentencia, sin perjuicio de la posibilidad de presentar otras pruebas de conformidad con el derecho al debido proceso.

Si la parte interesada quiere controvertir el contenido del informe técnico jurídico, podrá solicitar al juez competente en los términos del presente decreto la práctica de pruebas de conformidad con la Constitución Política y la normatividad legal aplicable.

En caso de que el juez considere que la información aducida no es suficiente, deberá motivada y razonadamente señalar las condiciones por las cuales dicha información no se considera prueba suficiente, caso en el cual podrá decretar pruebas de oficio.”

En cumplimiento de lo dispuesto por el inciso 1 del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, la presente demanda se presenta por escrito y en duplicado.

NOTIFICACIONES

Las notificaciones se recibirán en el correo institucional: oficinajuridica@ant.gov.co, direcciondegestionjuridicadetierras@ant.gov.co y direccion.general@ant.gov.co.

Atentamente,



JUAN FELIPE HARMAN ORTIZ
Director General de la Agencia Nacional de Tierras
C.C. 1.121.845.374