



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejera ponente: Ana María Charry Gaitán

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024)

Número único: 11001030600020240054100

Radicación interna: CP 0005

Referencia: Proyecto de Ley 183 Senado – 398 Cámara, «por medio del cual se determinan las competencias de la Jurisdicción Agraria y Rural y se establece el procedimiento especial agrario y rural»

El Gobierno nacional, por intermedio de la ministra de Justicia y del Derecho, solicitó a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado emitir concepto sobre el «Proyecto de Ley por medio de la cual se determinan las competencias de la Jurisdicción Agraria y Rural, se establece el procedimiento especial agrario y rural y se dictan otras disposiciones», en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 113 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA, en relación con elementos del mismo que hacen referencia a las competencias del Consejo de Estado.

En particular, la ministra le solicitó a la Sala de Consulta y Servicio Civil concepto sobre los artículos 9, parágrafo 1; 31, 53, 55, 56 y 59, de ese proyecto normativo.

El presente documento, en consecuencia, expone las consideraciones y comentarios de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado frente al proyecto en mención, en lo que concierne a sus competencias. Este proyecto, por demás, fue presentado por el Gobierno Nacional al Congreso de la República, el 27 de agosto de 2024¹, para iniciar su trámite legislativo.

En consideración a lo anterior, la Sala revisará los siguientes aspectos: **(i)** la competencia que le fue asignada en el artículo 113 de la Ley 1437 de 2011 frente a los proyectos de ley que afecten la organización, competencia o funcionamiento del Consejo de Estado; **(ii)** el contexto normativo del proyecto de ley, y **(iii)** los elementos del proyecto que resultan problemáticos, junto con algunas sugerencias de la Sala, con el ánimo de contribuir al fortalecimiento del debido proceso, la

¹ Radicación del proyecto de ley ordinaria de la jurisdicción agraria - 27 agosto 2024 En: YouTube, Canal del Congreso. Agosto 28 de 2024. Ver también: Gaceta del Congreso N.º 1459 del 17 de septiembre de 2024 en el que se encuentra publicado el proyecto y en la que consta su fecha de presentación. En Proyecto de Ley es el 183 Senado – 398 Cámara.

seguridad jurídica y la garantía del juez natural -entendida como garantía ponderable- en la discusión sobre los lineamientos, competencia y procedimientos de la Justicia Agraria y Rural.

Adicionalmente, dada la complejidad de los temas y la extensión del proyecto de ley objeto de consulta, la Sala adelantó el 12 de noviembre de 2024, una audiencia a puerta cerrada, con el fin de favorecer el intercambio de ideas sobre los elementos centrales del proyecto. La audiencia contó con la participación de las siguientes autoridades: la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República; la Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural; la Viceministra de Promoción de la Justicia, del Ministerio de Justicia y del Derecho; una de las Magistradas de la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia; los Senadores, coordinadores de los ponentes, del proyecto de ley en trámite en el Congreso; varios Magistrados de la Sección Primera y Tercera del Consejo de Estado, una Magistrada Auxiliar del Consejo Superior de la Judicatura y, naturalmente, los miembros de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

El concepto, en consecuencia, recoge varias de las observaciones y planteamientos revisados en esa sesión, en la que participaron, como se ve, todas las ramas del poder público.

Ahora bien, teniendo en cuenta la especificidad de algunos temas y el interés de esta corporación por contribuir a la materialización de la Justicia Agraria y Rural, la Sala acompañará el concepto, un anexo en el que profundizará sobre los temas sobre los que en este escrito emite opinión.

I. COMPETENCIA

1. Los alcances de la competencia asignada a la Sala de Consulta y Servicio Civil en el artículo 113 de la Ley 1437 de 2011

El artículo 237 de la Constitución Política reconoce expresamente que el Consejo de Estado, «como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, debe ser necesariamente oído en todos aquellos casos que la Constitución y las leyes determinen»² [Énfasis añadido].

En desarrollo de esta norma constitucional, el artículo 113 del CPACA establece que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado deberá ser oída previamente, entre otros, en los siguientes asuntos:

² Artículo 237. «Son atribuciones del Consejo de Estado: [...]3. Actuar como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos casos que la Constitución y las leyes determinen. //En los casos de tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional, de estación o tránsito de buques o aeronaves extranjeros de guerra, en aguas o en territorio o en espacio aéreo de la nación, el gobierno debe oír previamente al Consejo de Estado.[...]».

1. Proyectos de ley o proyectos de disposiciones administrativas, cualquiera que fuere su rango y objeto, que afecten la organización, competencia o funcionamiento del Consejo de Estado. [...] [Subrayas de la Sala].

La anterior exigencia constitucional, supone el querer del constituyente de asegurar que, desde un punto de vista técnico, el Consejo de Estado intervenga en el trámite legislativo de proyectos de ley relacionados con su organización, competencia y funcionamiento, con el fin de asegurar una orientación idónea y efectiva frente a propuestas de cambio que tengan impacto o incidencia en sus actividades, por ser esta entidad Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, juez natural de la Administración y cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración.

La Sala destaca, en consecuencia, el interés del Gobierno por acoger las premisas superiores enunciadas y, por esta vía, dar sentido a las expectativas consignadas en el Acto Legislativo 03 de 2023, «por medio del cual se modifica la Constitución Política de Colombia y se establece la jurisdicción agraria y rural», el cual se interesa por asegurar la mayor eficiencia en la solución de los conflictos rurales y en el acceso efectivo a la propiedad de la tierra.

2. Del concepto solicitado a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

El Ministerio de Justicia y del Derecho, como se mencionó, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 113 de la Ley 1437 de 2011, sometió a «consideración de la Sala [...] el contenido del Proyecto de Ley [...]»; y solicitó que se «emita concepto sobre las disposiciones que se refieren a las competencias del Consejo de Estado», específicamente, sobre las contenidas en los siguientes preceptos:

- Artículo 9, parágrafo 1, sobre las competencias de Tribunales Agrarios y Rurales y el conocimiento del recurso de apelación.
- Artículo 31 sobre acciones constitucionales y procesos especiales.
- Artículo 53 sobre competencia del superior.
- Artículo 55 sobre el recurso de revisión eventual.
- Artículo 56 sobre insistencia del recurso de revisión eventual.
- Artículo 59 sobre el recurso extraordinario de revisión.

En virtud de la descripción enunciada, el mandato conferido a esta corporación a partir de la solicitud del Ministerio, puede ser entendido de dos maneras: **(i)** como la posibilidad de que la Sala se pronuncie sobre las disposiciones del proyecto de ley «que se refieren a las competencias del Consejo de Estado», y en particular, sobre los artículos 9, 31, 53, 55, 56 y 59; lo que supondría evaluar no sólo los artículos destacados por el Ministerio, sino otros distintos del proyecto de ley, que tengan relación con las competencias del Consejo de Estado; o, **(ii)** que el mandato conferido a la Sala se limite a los artículos sugeridos por el Ministerio del Interior y

de Justicia, esto es, a los artículos 9, 31, 53, 55, 56 y 59 del proyecto de ley, por ser tales normas, a juicio de dicha autoridad, las relacionadas con las competencias del Consejo de Estado.

Una lectura cuidadosa del artículo 113 del CPACA ofrece la respuesta a esta inquietud, ya que la norma autoriza expresamente a la Sala de Consulta y Servicio Civil a pronunciarse sobre todas las disposiciones de los «proyectos de ley que afecten la organización, competencia o funcionamiento del Consejo de Estado». [Énfasis de la Sala]

Para la Sala, es claro que el artículo comentado, no limita su opinión a la solicitud del gobierno, sino que la autoriza para pronunciarse sobre todas las disposiciones que directa o indirectamente afecten la organización, competencia o funcionamiento de la corporación. Bajo ese supuesto legal, la Sala se pronunciará respecto de aquellas disposiciones que propone el Ministerio de Justicia y del Derecho, y sobre aquellas que afecten al Consejo de Estado en su organización, competencia y funcionamiento, pues una interpretación diversa sería ajena a la finalidad de la ley, que no es otra que contar con una opinión técnica e integral, sobre los aspectos normativos que impacten las competencias y el funcionamiento del Consejo de Estado.

Por lo tanto, un pronunciamiento parcial, limitado o insuficiente sobre los aspectos del proyecto de ley que afecten las competencias del Consejo de Estado, sería ajeno a lo enunciado en el artículo 113 del CPACA.

En particular, además, porque las disposiciones sobre las que se pronunciará la Sala, en adición a las señaladas en concreto por el Ministerio, se encuentran directamente relacionadas con las primeras.

En ese sentido, a través de este concepto y en cumplimiento del artículo 113 del CPACA, la Sala de Consulta y Servicio Civil considerará en su análisis, además de los preceptos 9, 31, 53, 55, 56 y 59 propuestos por el Ministerio del Interior y de Justicia, los artículos del proyecto de ley que a su juicio, impactan la organización, competencia y el funcionamiento del Consejo de Estado.

En lo que sigue, la Sala presentará sus consideraciones sobre el contexto normativo en el que se desarrolla este proyecto de ley y su relación con las competencias y el ejercicio de las atribuciones constitucionales del Consejo de Estado.

II. EL CONTEXTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE LEY

1. El Acto Legislativo 03 de 2023 y la ley estatutaria que determina la integración y estructura de la Jurisdicción Agraria y Rural

El proyecto de ley, objeto de consulta³, propone principios, competencias y reglas procesales, para la organización, operación y funcionamiento de la Jurisdicción Agraria y Rural.

Su fin es el de dar cumplimiento al Acto Legislativo 03 de 2023 (artículo 238 A de la Carta), al proyecto de ley estatutaria en el que se determina la integración y estructura de la Jurisdicción Agraria y Rural⁴, en revisión de la Corte Constitucional; al Acuerdo Final para la Paz en el punto 1.1.⁵, sobre el acceso a la justicia y uso de la tierra y a la orden décimo quinta de la Sentencia de Unificación SU-288 de 2022 de la Corte Constitucional⁶, relacionada con los baldíos y el deber del Estado de promover el acceso progresivo de los campesinos, a la propiedad de la tierra⁷.

En efecto, el Acuerdo Final para la Paz⁸ planteó la necesidad de creación de una

³ Proyecto de Ley 183 de 2024 Senado – 398 de 2024 Cámara.

⁴ Proyecto de Ley Estatutaria 360 de 2024 Cámara -157 de 2023 Senado , «Por medio [del] cual se modifica la Ley 270 de 1996, se determina la integración y estructura de la Jurisdicción Agraria y Rural, y se adoptan otras disposiciones»

⁵ El Acuerdo Final para la Paz reconoció la necesidad de generar las bases para una «transformación estructural» del campo, y determinó la creación de una jurisdicción agraria, para garantizar un acceso a la justicia ágil y oportuna, y a la propiedad de la tierra, a la población rural, especialmente a las mujeres.

⁶ Décimo Quinto. «EXHORTAR al Gobierno nacional y al Congreso de la República a que, en el ámbito de sus competencias y de conformidad con lo dispuesto en el Acto legislativo 02 de 2017, (i) implementen, asignen los recursos necesarios para su ejecución y realicen los ajustes normativos y presupuestales que se requieran para materializar (a) la creación de la jurisdicción agraria, (b) la consolidación del catastro multipropósito, (iii) la actualización del sistema de registro, (iv) el fondo de tierras para la reforma rural integral y (v) el plan de formalización masiva de la propiedad rural, entre otros componentes del Acuerdo sobre Reforma Rural Integral, con el propósito de dar respuesta a las distintas situaciones que afectan la seguridad jurídica sobre la tenencia y la propiedad de la tierra, así como el derecho de los campesinos -en especial de las mujeres rurales y las familias pobres y desplazadas -, al acceso progresivo a la propiedad de la tierra. Asimismo, se les EXHORTA a que (v) adopten las medidas necesarias para fortalecer técnica y financieramente a la Agencia Nacional de Tierras a la Superintendencia Notariado y Registro, a la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, para garantizar la atención en las zonas PDET, en las zonas en que se implemente el Catastro Multipropósito y en las zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para adelantar el barrido predial integral.» [Énfasis de la Sala]

⁷ En esa providencia la Corte Constitucional identificó un conjunto de problemas estructurales que conculcan estos derechos de los campesinos, entre otros, la inseguridad jurídica existente sobre la propiedad de los predios y el retraso injustificado en la implementación del Acuerdo de Paz. Sumado a lo anterior, esa corporación recordó, que la mora de poner en marcha la Jurisdicción Agraria y Rural ha significado la falta de implementación 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 proceso para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras», destinado a la protección de los derechos a la propiedad agraria.

⁸ El punto 1.1.8. de ese Acuerdo consagra lo siguiente: «Crear mecanismos ágiles y eficaces de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra, que tengan como propósito garantizar la protección efectiva de los derechos de propiedad en el campo; resolver los conflictos relacionados con los derechos de tenencia y uso de la tierra; y, en general, promover la regularización de la propiedad rural, incluyendo mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las comunidades en la resolución de conflictos. // Además, pondrá en marcha con

nueva Jurisdicción Agraria y Rural, con mecanismos ágiles y eficaces de conciliación y resolución de conflictos en estos temas, que promoviera la regularización de la propiedad rural y que asegurara una mayor seguridad jurídica para todos los involucrados. Por ello, el Acto Legislativo 03 de 2023⁹ buscó crear un marco constitucional que permitiera materializar esa jurisdicción, para la resolución de controversias, relacionadas con los derechos de propiedad, posesión, ocupación, usufructo, servidumbre, uso y tenencia de bienes inmuebles en suelo rural; pues, como se señaló en uno de los informes de ponencia en el debate legislativo:

«[S]on precisamente los conflictos que surgen en la 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 rural¹⁰.»

El cambio constitucional promovido, a partir del Acto Legislativo 03 de 2023, se centró principalmente en lo siguiente: **(i)** reconoció que el Consejo de Estado y la Jurisdicción Agraria y Rural forman parte de la Administración de Justicia (Art. 1)¹¹; **(ii)** creó la Jurisdicción Agraria y Rural; **(iii)** estableció los sujetos a los que debe proteger esa jurisdicción de manera especial, así: a) los campesinos; b) los Grupos étnicos: comunidades negras o afrocolombianas, palenqueras, raizales, pueblos y comunidades indígenas, comunidad Rom y c) las víctimas del conflicto armado (Art. 238 A)¹². Finalmente, **(iv)** señaló que sería el Congreso de la República quien

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.» [Énfasis de la Sala]

⁹ Acto Legislativo 03 de 2023 (julio 24). Diario Oficial No. 52.466 de 24 de julio de 2023. Se trata del «Proyecto de Acto Legislativo No. 035 de 2022 Senado – 173 de 2022 Cámara, “Por medio del cual se modifica la Constitución Política de Colombia y se establece la Jurisdicción Agraria y Rural”»

¹⁰ Gaceta del Congreso 1265 18 de octubre de 2022 Informe Ponencia Segundo debate en Cámara, Página 13

¹¹ «**Artículo 1o. El inciso primero del artículo 116 de la Constitución Política de Colombia quedará así: //Artículo 116.** La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar y la Jurisdicción Agraria y Rural. //El órgano de cierre de la Jurisdicción Agraria y Rural será la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Consejo de Estado en los términos del artículo 237 de la Constitución Política de Colombia».

¹² **Artículo 2o.** «[...] **Capítulo 3º. De la Jurisdicción Agraria y Rural //Artículo 238A.** Créase la Jurisdicción Agraria y Rural. La ley determinará su competencia y funcionamiento, así como el procedimiento especial agrario y rural, con base en los principios y criterios del derecho agrario señalados en la ley, y con la garantía del acceso efectivo a la justicia y la protección a los campesinos y a los Grupos étnicos: Comunidades negras o afrocolombianas, palenqueras, raizales, pueblos y comunidades indígenas, comunidad Rom y las víctimas del conflicto armado».

debería expedir la ley para establecer la estructura, las competencias y el procedimiento especial agrario y rural¹³.

Como resultado de lo anterior, al proyecto de ley estatutaria que propone modificar la Ley 270 de 1996¹⁴, sugiere cambios en la estructura organizacional de la Rama Judicial. En efecto, en el artículo 11 de la Ley 270 de 1996, con relación a los órganos que integran las distintas jurisdicciones, especificó que la Jurisdicción Agraria y Rural estaría integrada por: «1) [La] Sala Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia y [el] Consejo de Estado, en los asuntos de su respectiva competencia. 2) Tribunales Agrarios y Rurales. 3) Jueces Agrarios y Rurales».

Sobre el ejercicio de la función jurisdiccional, modificó el artículo 12 de la Ley 270 de 1996 y precisó que los órganos del Estado que ejercen dicha función son: «la jurisdicción constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la jurisdicción agraria y rural, las jurisdicciones especiales tales como: la penal militar, la indígena y la justicia de paz, y la jurisdicción ordinaria que conocerá de todos los asuntos que no estén atribuidos por la Constitución o la Ley a otra jurisdicción». [Subrayas de la Sala].

En el artículo 5 del proyecto estructural, realizó a su vez, ajustes sobre la integración y composición del Consejo de Estado; pero en el artículo 6, agregó un capítulo nuevo a la ley estatutaria, en el que se describe quienes componen la Jurisdicción Agraria y Rural, y quienes fungen como órgano de cierre¹⁵.

De todos estos preceptos puede señalarse que: **(i)** la Jurisdicción Agraria y Rural quedó integrada también, por el Consejo de Estado, en los asuntos de su competencia. **(ii)** En línea con la Carta, se reconoce al Consejo de Estado como máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo y órgano de cierre, de la Jurisdicción Agraria y Rural, en aquello «que es de su competencia», en los términos del artículo 237 de la Constitución; y **(iii)** en el capítulo 4A nuevo del proyecto de ley estatutaria, se determinó la creación de los Tribunales Agrarios y Rurales y de los Juzgados Agrarios y Rurales (Art. 53A); estos últimos, «como

¹³ **Artículo 4o.** El Congreso de la República tramitará y expedirá en la siguiente legislatura la ley por medio de la cual se establezca la estructura, funcionamiento y competencias de la Jurisdicción Agraria y Rural, así como el procedimiento especial agrario y rural.

¹⁴ Proyecto de Ley Estatutaria 360 de 2024 Cámara -157 de 2023 Senado , «Por medio [del] cual se modifica la Ley 270 de 1996, se determina la integración y estructura de la Jurisdicción Agraria y Rural, y se adoptan otras disposiciones», Gaceta núm. 842 del 12 de junio de 2024.

¹⁵ **«Artículo 49A. Integración de la Jurisdicción Agraria y Rural.** La Jurisdicción Agraria y Rural está integrada por la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado en los asuntos de su competencia; así como por los Tribunales Agrarios y Rurales, y los Juzgados Agrarios y Rurales: // 1. **Del órgano de Cierre. //Artículo 50A. Integración.** La Sala de Casación Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia es el órgano de cierre de la Jurisdicción Agraria y Rural, sin perjuicio de las competencias que el artículo 237 de la Constitución Política de Colombia le asigna al Consejo de Estado. [Énfasis de la Sala].

célula básica de la organización judicial para la administración de justicia agraria y rural».

Finalmente, al proyecto de ley objeto de la presente consulta, en virtud de lo expuesto, es al que le corresponde cumplir lo enunciado en el artículo 4 del Acto Legislativo 03 de 2023, pues esa disposición constitucional establece que el legislador deberá crear, por ley, las competencias de la Jurisdicción Agraria y Rural y su procedimiento especial. En su regulación, deberá acoger lo enunciado por la Carta y lo señalado por el proyecto de ley estatutaria que modifica la Ley 270 de 1996, pues se trataría de una norma de jerarquía superior -estatutaria- a la planteada en el proyecto objeto de consulta, en el que reconocen las competencias clásicas del Consejo de Estado descritas en el artículo 237 superior, las cuáles deben ser acogidas y consideradas, por la legislación que, frente a estas normas, se encuentre subordinada.

2. El Consejo de Estado como órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa y su participación en la estructura de la Jurisdicción Agraria y Rural

Los artículos 237 y 238 de la Carta, -en el Capítulo 3 del Título VIII de la Constitución denominado «De la Jurisdicción Contencioso Administrativa»-, junto con el artículo 116 superior, -este último modificado por el Acto Legislativo 03 de 2023-, establecen un reparto constitucional de competencias que define el lugar que ocupa la jurisdicción contencioso administrativa y el Consejo de Estado, en la estructura de la administración de justicia.

La Carta habla expresamente de la *jurisdicción contencioso administrativa* como una de las jurisdicciones especializadas de la Rama Judicial (artículos 237, 238 y 116 superior), a la que le corresponde juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas y, en general, resolver los problemas relacionados con la Administración Pública, es decir, con las entidades del Estado y con las manifestaciones de la Administración, que se dan a través de actos administrativos, hechos, operaciones administrativas y contratos estatales.

En ese sentido, la Carta reconoce al Consejo de Estado, como el tribunal supremo de lo contencioso administrativo, -de acuerdo con el artículo 237 superior-, y da cuenta de que su rol es ser cabeza de la *jurisdicción contencioso administrativa*, y juez natural de estos asuntos, de acuerdo con la Constitución y la ley (artículo 116 y 237 C.P.).

En virtud de la competencia constitucional asignada al Consejo de Estado, el legislador consagró un procedimiento y unas reglas para cumplir con sus responsabilidades, que son las del CPACA -junto con las demás normas especializadas en lo que corresponda-, para la definición de los conflictos y

procesos contencioso administrativos. Como las atribuciones constitucionales que fundamentan las normas que definen estas funciones perviven, se trata de disposiciones vigentes, que rigen la labor del Consejo de Estado sobre todos los asuntos que son de su competencia, en esa jurisdicción. A este respecto, se recuerda que el legislador, en los artículos 104 y 105 del CPACA, reconoció los alcances y atribuciones de la jurisdicción contencioso administrativa establecidos en la Carta y señaló sus atributos. A su vez, en cuanto a las competencias del Consejo de Estado, el legislador las determinó en los artículos 149 y 150 del CPACA.

Paralelamente, la Carta autorizó con el Acto Legislativo 03 de 2023 (artículo 116) la creación de la Jurisdicción Agraria y Rural, y declaró que la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia sería el órgano de cierre de esa jurisdicción, sin «perjuicio de las competencias atribuidas al Consejo de Estado en los términos del artículo 237 de la Constitución Política de Colombia». [Énfasis de la Sala].

Se trata, esta última, de una expresión que no hizo más que reiterar, el rol que tradicionalmente ha tenido el Consejo de Estado como tribunal supremo de lo contencioso administrativo, pues el reenvío constitucional del artículo 116 superior, cuando se refiere al artículo 237 de la Carta, permite afirmar que en lo que atañe al Consejo de Estado, este conserva, incluso en la Jurisdicción Agraria y Rural, la atribución de ser el máximo tribunal de lo contencioso administrativo, también en los asuntos de esa naturaleza, en la nueva jurisdicción. Una jurisdicción, se recuerda, que busca consolidar una estructura y un procedimiento integral o híbrido, -que involucre asuntos ordinarios y contencioso administrativos- en el manejo de los temas agrarios y rurales, conforme al proyecto de ley objeto de consulta.

Ahora bien, en virtud de las disposiciones constitucionales y de la Ley Estatutaria que modifica la Ley 270 de 1996, la estructura superior de la Jurisdicción Agraria y Rural, la ocupa el Consejo de Estado, en los asuntos de su competencia, y la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia; lo que permite señalar que este tribunal opera en esa novicia jurisdicción, como órgano de cierre de los asuntos contencioso administrativos que en materia agraria le correspondan.

Así las cosas, el Consejo de Estado resulta ser órgano de cierre para los asuntos contencioso administrativos en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y comparte ese mismo rol en la Jurisdicción Agraria y Rural, con la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia, ya que estructural, funcional y materialmente, adelanta esa misma gestión en esta última jurisdicción, frente a los asuntos administrativos que se entiendan agrarios y rurales, ya que es esa su atribución constitucional.

Por lo tanto, en adelante, los temas contencioso administrativos se registrarán, unos, por las reglas contencioso administrativas (en la jurisdicción contencioso administrativa) y otros, por el procedimiento agrario y rural (en la nueva jurisdicción),

por lo que el Consejo de Estado debe tener la capacidad para ser el órgano de cierre de estas causas también en la Jurisdicción Agraria y Rural, y de determinar las reglas a aplicar frente a los asuntos contencioso administrativos que se resuelvan, según sus respectivas reglas, en una y otra jurisdicción.

Al respecto, debe mirarse con atención, que múltiples competencias contencioso administrativas pueden ser ahora objeto de conocimiento, tanto de la jurisdicción contenciosa como de la Jurisdicción Agraria y Rural, por lo que es precisamente al proyecto de ley de la referencia, al que le corresponde establecer aquellos asuntos administrativos que ahora serán competencia de la nueva jurisdicción –y deslindarlas de aquellas pertenecientes exclusivamente a la jurisdicción contencioso administrativa -, así como determinar las autoridades autorizadas para resolver los conflictos, el procedimiento a seguir, y las atribuciones del Consejo de Estado dentro de esta estructura.

La regulación que expida el legislador, en consecuencia, debe considerar el espíritu de la reforma y sujetarse al marco constitucional vigente y a lo dicho por la Ley Estatutaria que modificó a la Ley 270 de 1996. Regulación que no puede plantearse en contravía a lo enunciado por tales disposiciones superiores, pues esos preceptos, en consonancia con los demás principios y derechos establecidos en la Carta, tienen la entidad suficiente para determinar la finalidad y los límites competenciales que debe desplegar el legislador, para determinar las competencias y el procedimiento asignado, en la Jurisdicción Agraria y Rural.

III. OBSERVACIONES DE LA SALA SOBRE EL PROYECTO DE LEY

La competencia del Consejo de Estado como órgano de cierre y tribunal supremo de lo contencioso administrativo no está garantizada en la distribución de competencias que propone el proyecto de ley objeto de consulta, en dos sentidos: **(i)** de un lado, no lo está con respecto a los linderos que existen entre jurisdicciones; esto es, no son claras las fronteras entre los asuntos contencioso administrativos en conocimiento de la jurisdicción agraria y rural y los que le corresponden a la jurisdicción contencioso administrativa. Y, tampoco lo está, **(ii)** en la distribución de competencias que plantea el proyecto, entre el juez agrario, los tribunales agrarios y el Consejo de Estado, al interior de la jurisdicción agraria y rural, por lo que de no subsanarse los aspectos del proyecto que generan tales consideraciones, el proyecto de ley resulta inconstitucional.

Esta situación, además de controvertir el Acto Legislativo 03 de 2023 y el artículo 237 de la Carta, vulnera el derecho al debido proceso – en particular, a la definición previa de la competencia -, y todas las garantías que hacen parte de ese mismo derecho al interior de la jurisdicción agraria y rural, como son el derecho al juez natural, el derecho de defensa, el derecho a la independencia del juez, -en cuanto al ejercicio de funciones separadas-, y la autonomía judicial, en cuanto a la potestad

de decidir sin interferencias¹⁶.

A continuación, revisará la Sala, de acuerdo con los requerimientos del Ministerio de Justicia y del Derecho, aquellos artículos que, en primer lugar, dan cuenta de la distribución de competencias internas que plantea el proyecto de ley, que son el objeto central de su consulta. En una segunda parte, analizará esta Corporación aquellos otros preceptos que la Sala encuentra problemáticos, muchos de los cuáles tienen injerencia en la ausencia de linderos entre jurisdicciones.

1. Observaciones de la Sala sobre los artículos que son objeto directo de la consulta

En lo que respecta a los artículos objeto de consulta, considera esta corporación que los recursos que a continuación se verán y que según el proyecto de ley pretenden consolidar la función de órgano de cierre del Consejo de Estado en la Jurisdicción Agraria y Rural, en realidad son recursos limitados, discretos, que difícilmente le permiten pronunciarse sobre gran parte de los temas complejos y relevantes que deben ser definidos por esta corporación, en los aspectos propios de su competencia.

El Consejo de Estado, en materia administrativa - sea en asuntos agrarios o de cualquier otra especialidad-, es el Tribunal Supremo de lo contencioso administrativo. Esa calidad, reconocida por el artículo 237 superior, lo autoriza a definir de fondo las causas contenciosas que le corresponden, y a ser el órgano de cierre en cuanto a la interpretación, análisis y definición de asuntos de su competencia. Situación que le permite fijar reglas que, en la resolución de los conflictos futuros, deben seguir los jueces y tribunales de la respectiva jurisdicción.

Cuando existen temas que no pueden ser valorados en debida forma por el órgano de cierre, o que le son vedados en cuanto a su conocimiento general, se desdibujan sus competencias respecto de tales asuntos administrativos.

Eso es lo que ocurre con muchos temas relevantes, que antes eran de conocimiento del Consejo de Estado y que ahora quedaron en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras y se convirtieron en asuntos administrativos. O en el caso de otros que quedaron en manos de los jueces agrarios y rurales. (Al respecto puede verse el Anexo en la página 16).

En ese sentido, el proyecto de ley agrario y rural que fue tramitado en 2023 y que finalmente fue archivado, estaba más en consonancia que el actual, con el Acto Legislativo 03 de 2023, en la medida en que un conjunto importante de controversias agrarias y rurales eran de conocimiento, en primera instancia, de los Tribunales Agrarios y Rurales, lo que garantizaba, en armonía con la Constitución, que el

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-341-14

Consejo de Estado actuara efectivamente como órgano de cierre en esta jurisdicción.

El proyecto sometido a consulta, a diferencia del tramitado en 2023, le confiere un cúmulo de asuntos a los jueces agrarios y rurales, razón por la que serán, en la práctica, los tribunales agrarios el órgano de cierre de esos asuntos. Por lo que se contraria con ello, la norma Superior.

Para evidenciar lo anterior, estos eran los asuntos que en el proyecto de ley tramitado en 2023 eran de competencia de los tribunales agrarios y rurales en primera instancia:

Artículo 12. Competencia de los Tribunales Agrarios y Rurales en primera instancia. Los Tribunales Agrarios y Rurales conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

1. La nulidad contra las resoluciones de adjudicación de baldíos
2. La expropiación de que trata las leyes agrarias.
3. De la nulidad con restablecimiento contra los actos administrativos expedidos por la Agencia Nacional de Tierras, o las entidades que hagan sus veces, que inicien las diligencias administrativas de extinción del dominio; clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos.
4. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de esos mismos ámbitos desempeñen funciones administrativas cuando involucren bienes inmuebles ubicados en suelo clasificado como rural y cuándo en este se desarrollen relaciones económicas de naturaleza agraria.
5. De las acciones de grupo contra autoridades del orden nacional, departamental y municipal o contra las personas privadas que dentro de esos mismos ámbitos desempeñen funciones administrativas siempre que el daño se cause sobre actividades o bienes agrarios o rurales.
6. De la revisión contra los actos de extinción del dominio agrario, o contra las resoluciones que decidan de fondo los procedimientos sobre clarificación, deslinde y recuperación de baldíos.
7. De la nulidad de actos del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), la Agencia Nacional de Tierras, o la entidad que haga sus veces, en los casos previstos en la ley. Borrador 8 De todos los que se promuevan contra los actos de registro de bienes inmuebles ubicados en suelo rural o que tengan vocación agraria.

Parágrafo 1°. Contra las decisiones de los Tribunales Agrarios y Rurales en primera instancia procede el recurso de apelación ante el Consejo de Estado en los términos previstos por la Ley 1437 de 2011. Cuando el fallo beneficie a campesinos, el efecto del recurso de apelación será devolutivo

Ello contrasta con lo consagrado hoy en el artículo 9 del proyecto de ley sometido a consulta previa a la Sala, en el que los asuntos de competencia en primera instancia de los tribunales agrarios se reducen ostensiblemente para, en su lugar, ser asignados en su gran mayoría a los jueces agrarios y rurales en primera instancia (artículo 12 del proyecto). (En consideración a lo anterior puede revisarse el Anexo, página 59 y 60 que reseña las competencias de jueces y tribunales agrarios en el proyecto previo).

Por lo tanto, la atribución constitucional del Consejo de Estado en estos temas, de ser el tribunal supremo de los asuntos agrarios de orden administrativo en los términos del artículo 237 superior y del Acto Legislativo 03 de 2023, se desdibuja con el proyecto en consulta, pues a él no llegarían todas estas controversias, sino solo a los tribunales en segunda instancia, salvo que sea a través los recursos extraordinarios.

En ese sentido, si bien los recursos que se verán a continuación son relevantes, se trata de recursos ordinarios y extraordinarios, que ofrecen las restricciones descritas. Los primeros, limitados a unos aspectos muy puntuales de los asuntos agrarios y rurales, y los otros, rogados, sometidos a causales, que en algunos casos tienen que ver con errores *in procedendo* o condicionados en gran medida a lo que se pide, lo que no permite considerar en todos sus aspectos sustanciales, causas administrativas en materia agraria que esta Corporación debería definir. También se hablará de los Tribunales Agrarios, y de la equivocada pretensión de querer convertirlos en órganos de cierre de la jurisdicción, en abierto desconocimiento de las competencias del Consejo de Estado fijadas por la Carta.

Por lo tanto, bajo este prisma, a continuación se revisarán los recursos y temas previstos en el proyecto de ley, para el efecto.

a) El recurso de apelación frente a las decisiones tomadas por los Tribunales Agrarios y Rurales. Artículos 9¹⁷ y 31 del proyecto de ley

Según el artículo 9, conocen los Tribunales Agrarios en primera instancia y el

¹⁷ **Artículo. 9 Competencia de los Tribunales Agrarios y Rurales en primera instancia:** Los Tribunales Agrarios y Rurales conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: //1. De la expropiación de que tratan las leyes agrarias. //2. **De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos y de cumplimiento**, contra las autoridades del **orden nacional o las personas de derecho privado que dentro de esos mismos ámbitos desempeñen funciones administrativas cuando involucren bienes inmuebles** ubicados en suelo clasificado como rural y cuándo en este se desarrollen actividades de producción agraria. //3. **De las acciones de grupo** contra autoridades del **orden nacional, departamental y municipal** o contra las personas de derecho privado que dentro de esos mismos ámbitos desempeñen funciones administrativas **siempre que el daño se cause sobre actividades o bienes agrarios o rurales**. //4. Los demás que les atribuya la Ley. // **Parágrafo 1°. Contra las decisiones de los Tribunales Agrarios y Rurales en primera instancia procede el recurso de apelación ante el Consejo de Estado en los términos previstos por la Ley 1437 de 2011.**

Consejo de Estado en segunda instancia, de los siguientes asuntos: **i) Asuntos de expropiación** de que tratan las leyes agrarias. **ii) Acciones populares y de cumplimiento** contra autoridades del **orden nacional** o personas que desempeñen funciones administrativas en el mismo ámbito, cuando involucren bienes inmuebles rurales y cuando en estos se desarrollen actividades de producción agraria y **iii) acciones de grupo contra autoridades del orden nacional, departamental y municipal** o contra personas de derecho privado que desempeñen funciones administrativas en el mismo ámbito, siempre que el daño se cause sobre actividades o bienes agrarios o rurales.

En cuanto a las normas procesales que se requieren para resolver estos asuntos, en un claro ejemplo de ambigüedad, el artículo 9 apela a las normas del CPACA y el artículo 31¹⁸ a las normas propias de cada una de las acciones constitucionales, lo que a pesar de la contradicción, puede resolverse con la prevalencia de las especiales, para las acciones constitucionales. Con todo, es necesario que el legislador revise bien estas posibles contradicciones normativas en los diferentes procesos que aborda esta jurisdicción.

Visto lo anterior, se revisarán brevemente cada uno de estos aspectos:

i) Expropiación. En materia de **expropiación**, se recuerda que esta es un medio o instrumento del cual dispone el Estado para incorporar al dominio público los bienes de los particulares, previo el pago de una indemnización, cuando éstos se requieran para atender o satisfacer necesidades de «utilidad pública e interés social», reconocidas o definidas por la ley, con intervención de la autoridad judicial (expropiación por vía judicial) o mediante la utilización de los poderes públicos propios del régimen administrativo (expropiación por vía administrativa).

En esta oportunidad, en lo que compete a la vía judicial, se tiene que según el procedimiento agrario, la decisión de los tribunales en estos aspectos puede ser analizada en segunda instancia por el Consejo de Estado (Art. 9.1).

Sin embargo, el procedimiento que propone el proyecto de ley de la referencia, a este respecto, es bastante limitado, pues no hace un reenvío particular a la Ley 388 de 1997 ni al Decreto-Ley 902 del 2017 en estas materias para darle curso real al

¹⁸ **Artículo 31. Acciones Constitucionales y procesos especiales.** Cuando la controversia agraria sea de carácter no declarativo o se promueva a través de una de las acciones constitucionales específicas a las que se refiere esta ley, se aplicarán los procedimientos especiales para ello definidos en las normas que las regulen, en lo que no se oponga a esta ley. //Las acciones de tutela frente a las providencias judiciales proferidas por jueces o magistrados agrarios y rurales serán repartidas al respectivo juez o corporación judicial superior. //Las acciones de tutela formuladas contra los Tribunales Agrarios en las que el objeto de la controversia involucre a un organismo o entidad pública en sus distintos órdenes, sectores y niveles o un particular cuando cumpla funciones administrativas, serán repartidas al Consejo de Estado en la sección que se establezca en su propio reglamento. En los demás casos, serán repartidas a la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia.

procedimiento, y parece confiar en el limitado proceso agrario y rural. En ese sentido, lo cierto es que tampoco cita ninguna de las normas indicada como supletoria; ni especifica nada sobre la compensación equivalente, que es crucial para el respeto del derecho a la propiedad privada.

Por ende, procesalmente, ¿qué pasa con la Ley 388 de 1997? Y ¿qué pasa con la compensación equivalente al valor del inmueble que se da en virtud de la expropiación? ¿Qué ocurre con el procedimiento de adquisición de bienes inmuebles por enajenación voluntaria o expropiación, para la construcción de obras destinadas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, y por lo tanto con lo señalado por la ley 9ª de 1989, modificada y adicionada por la ley 388 de 1997?

Al respecto, como las fases procesales de expropiación agraria señaladas en las normas enunciadas, son garantía de defensa del propietario, se echa de menos que tales aspectos no estén considerados debidamente en el proyecto de ley; pues se debe lograr en estos casos, evitar el exceso de discrecionalidad y establecer unas reglas procesales específicas, que en cualquier caso puedan complementar en aspectos puntuales, las designadas para la jurisdicción agraria y rural.

ii) Acciones Constitucionales. En cuanto a las acciones constitucionales indicadas en las normas destacadas previamente, recuerda la Sala que se trata en principio, de las siguientes acciones: populares, de grupo, de cumplimiento y acciones de tutela.

- Las **acciones populares** son mecanismos judiciales para la protección de los derechos e intereses colectivos¹⁹, que tiene como propósito fundamental evitar la concreción de un daño, amenaza o vulneración sobre ese tipo de garantías; o, en su defecto, si el daño ya se concretó, restituir las cosas a su estado anterior. Tal acción se presenta para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio, del que sean objeto los derechos e intereses colectivos. Lo que significa que no es ni puede ser requisito para su ejercicio, el que exista un daño o perjuicio a los derechos o intereses que se busca proteger, sino que basta la amenaza o riesgo de que se produzca

La Ley 472 de 1998 a través de la cual se reguló el ejercicio de las acciones populares y de grupo, estableció las características principales de cada una de estas acciones, así como las reglas procedimentales y de trámite.

¹⁹ Los derechos e intereses colectivos son los relacionados con: (i) el ambiente sano y el aprovechamiento de los recursos naturales; (ii) la moralidad administrativa; (iii) el espacio, el patrimonio y los bienes públicos; (iv) la seguridad y la salubridad pública; (v) la libre competencia y los derechos de los consumidores; (vi) los servicios públicos; (vii) las construcciones con arreglo a las disposiciones jurídicas; (viii) la fabricación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares; y (ix) la prevención de desastres. La acción popular procede frente a acciones u omisiones tanto de autoridades públicas como de particulares que amenacen o vulneren derechos colectivos. Esto determinará la jurisdicción competente para conocerla

En los asuntos de la referencia, esto es, aquellos de naturaleza agraria y rural, el procedimiento al que alude el proyecto permitirá la interposición de tales acciones ante jueces y tribunales agrarios. El procedimiento se describe así: **i)** las acciones populares contra autoridades y particulares que desempeñen funciones públicas, del **nivel departamental, distrital, municipal** y local, las resuelven los jueces agrarios en virtud del artículo 12.14 y los Tribunales en segunda instancia, según el artículo 10.1. **ii)** Los tribunales en primera instancia, lo hacen con respecto a las autoridades del **orden nacional** (art. 9.2) y en segunda instancia las resuelve el Consejo de Estado, en consideración al artículo 9 parágrafo 1, y en los términos del CPACA (Art. 9).

En términos del artículo 31 del proyecto, el procedimiento a seguir será el propio de estas acciones constitucionales, en cada caso; pero cuando se habla del conocimiento de estos asuntos en segunda instancia por parte del Consejo de Estado, se sostiene que el procedimiento será el contencioso administrativo, es decir, el regulado en el CPACA. Si bien, por simple especialidad puede concluirse que prevalecerá el procedimiento especializado, se insiste en la necesidad de que para cada asunto quede muy preciso el procedimiento que se va a seguir.

Por otra parte, en lo que respecta a las potestades de los jueces constitucionales a través de las acciones populares, el estado del arte de la jurisprudencia de esta Corporación en estas materias no habilita a los jueces contencioso administrativos a anular actos administrativos por medio de las acciones constitucionales; y sus leyes especiales tampoco permiten esa posibilidad. Lo anterior, en atención a la diferencia que existe entre los objetivos de protección de los derechos colectivos (acciones populares) y el respeto a la legalidad de los actos (actuaciones contencioso administrativas); legalidad que debe ser cuestionada según el Consejo de Estado, por vía administrativa y mediante las acciones correspondientes²⁰.

- **Acciones de Cumplimiento.** Las acciones de cumplimiento tienen como finalidad, que el juez le ordene a una autoridad pública aplicar una ley o acto administrativo que contenga un mandato claro. La acción de cumplimiento está instituida en el artículo 87 de la Constitución Política, como un mecanismo para que toda persona pueda acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una Ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.

²⁰ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero ponente: William Hernández Gómez Bogotá, D.C., trece (13) de febrero de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 25000-23-15-000-2002-02704-01(SU)

En igual sentido, el artículo 1 de la Ley 393 de 1997 precisa que toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esa Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o actos administrativos.

La acción de cumplimiento permite buscar la eficacia material de la ley y de los actos administrativos expedidos por las diferentes autoridades en cumplimiento de sus funciones públicas. De este modo, la acción de cumplimiento constituye el instrumento adecuado para demandar de las autoridades o de los particulares que ejercen funciones públicas, la efectividad de las normas con fuerza material de ley y de los actos administrativos²¹.

El procedimiento que se describe para estas acciones es el mismo previsto para las acciones populares, en el artículo 12.14 del proyecto con respecto a los jueces, y en el artículo 10.1, para los Tribunales en segunda instancia. Las acciones de cumplimiento que decidan los Tribunales, las resuelve el Consejo de Estado en segunda instancia, en consideración al artículo 9 parágrafo 1, ya enunciado. Nótese que se requiere una vez más interpretar el artículo 31 del proyecto de ley para incluir el procedimiento especial que regula esta acción, mediante la Ley 393 de 1997. Por tratarse de asuntos administrativos considerar el CPACA y las normas especializadas como supletivas, resulta de la mayor relevancia.

- **Acciones de Grupo.** La acción de grupo, según el artículo 3 de la Ley 472 de 1998, es un mecanismo judicial interpuesto por un número plural de personas que han sido afectadas por una misma causa, y que tiene como objetivo el reconocimiento y pago de la indemnización por los perjuicios causados.

La demanda debe ser presentada dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño o al momento en que se conoció o pudo conocer; pero si el daño proviene de un acto administrativo y se pretende su nulidad, la demanda debe presentarse dentro de los 4 meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto²².

Según el artículo 12.15 del proyecto de ley, los jueces agrarios pueden conocer de la acción de grupo contra particulares. En el caso de acciones de grupo contra autoridades del orden nacional, departamental y municipal o contra personas de derecho privado que desempeñen funciones administrativas, si el daño se causa

²¹ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Bogotá, D.C., siete (7) de abril de dos mil dieciséis (2016) Radicación número: 25000-23-41-000-2015-02429-01(ACU) y Sección Quinta, Bogotá, D.C., veintitrés (23) de enero de dos mil catorce (2014), Radicación número: 68001-23-33-000-2013-00846-01(ACU)

²² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Consejera ponente: Stella Conto Diaz del Castillo. Bogotá, D.C., veintiséis (26) de junio de dos mil quince (2015). Radicación número: 25000-23-41-000-2014-01569-01(AG)

sobre actividades o bienes agrarios y rurales, los Tribunales agrarios y rurales serán los competentes, según el artículo 9.3 del proyecto de ley; y el Consejo de Estado lo será, en segunda instancia.

- Finalmente, la última acción constitucional de la que hablan los artículos enunciados es la **acción de tutela**. Al Consejo de Estado, por tanto, según el procedimiento agrario planteado, le corresponde conocer en segunda instancia de las que decidan los tribunales, y de las acciones de tutela formuladas contra los Tribunales Agrarios (Art. 31).

De lo anterior, se concluye lo siguiente sobre los artículos enunciados:

a. Es al Consejo de Estado al que le corresponde conocer en segunda instancia, de las acciones populares, de cumplimiento y de grupo que conozcan en primera instancia, los Tribunales Agrarios. También le corresponde conocer, de las tutelas que conozca el tribunal en segunda instancia y de las interpuestas en contra de los tribunales agrarios.

b. El procedimiento a seguir, para el efecto, es ambiguo, porque como se trata de la segunda instancia, el artículo 9 parágrafo 1 apela a las normas del CPACA como marco procesal a considerar. No obstante, el artículo 31 invoca las normas propias de cada acción constitucional como marco procesal para el efecto. Dada la especialidad de estas acciones, es probable que se siga el marco procesal propio de cada una de ellas, pero, en cualquier caso, eso debería quedar debidamente definido en la ley.

c. Con respecto a si los jueces agrarios y rurales pueden o no conocer de la legalidad de actos administrativos a través de estos procesos constitucionales, no existe ninguna claridad al respecto. Para la jurisprudencia del Consejo de Estado, no es a través de estas acciones que debería cuestionarse la legalidad de estos actos, por existir reglas concretas para hacer efectivo el mecanismo de defensa que se requiera. Sin embargo, dado el principio de decisión integral de la jurisdicción agraria y rural, es posible en esta jurisdicción opte por una interpretación diferente de las competencias de los jueces y tribunales agrarios, que permita eventualmente también en estos procesos constitucionales, revisar la legalidad de los actos administrativos. En cualquier caso ese aspecto debe quedar definido por el legislador para evitar incertidumbres procesales.

d. Por último, estas competencias se asemejan a las que ya tenía el Consejo de Estado en la legislación vigente, sobre acciones constitucionales. De hecho, la atribución de competencias entre jueces y tribunales, para en el caso de las acciones populares y de cumplimiento, es igual al actual. Por consiguiente, se trata de competencia que ya tenía y que mantiene el Consejo de Estado, con ocasión de este proyecto de ley.

b) Artículo 53²³. Competencia del Superior

El artículo enunciado autoriza a los tribunales y al Consejo de Estado, a pronunciarse sobre los argumentos del apelante, «sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio para cumplir los fines del proceso agrario y lograr una decisión integradora» (Art. 53).

Lo anterior supone una ampliación en las capacidades de valoración de las circunstancias del fallador de segunda instancia en los procesos agrarios y rurales, y en su toma de decisiones, así como el aval para buscar, a través del *fuero de atracción* y de una *decisión integradora*, la solución general de los asuntos que se requieran en los procesos descritos. De acuerdo con el proyecto de ley, esa decisión integral no es otra cosa que una decisión definitiva sobre los asuntos que directamente o de manera conexa afecten la situación que el juez agrario y rural esté definiendo, que, al ser vinculados al proceso agrario por competencia, se definan en su totalidad en esta jurisdicción.

Esta posibilidad genera serias preocupaciones con respecto al derecho al debido proceso y al principio de la doble instancia en materia procesal, por cuanto: **i)** permitiría que un juez en segunda instancia, en la jurisdicción agraria y rural, pueda libremente atraer todos los asuntos que se requieran para proferir una sentencia integral, con abierto desconocimiento de lo que esté pasando o no, en otros procesos o jurisdicciones. **ii)** De hecho, si se trata de asuntos que no han sido objeto aún de debate judicial en otras instancias, sería absurda la arquitectura procesal plausible bajo esta situación, ya que podría definirse un asunto, en su totalidad, en única instancia -que además, sería la segunda -, porque el fallador decidió proferir una sentencia integradora. Lo mismo ocurriría si el asunto está en la discusión de otra jurisdicción en primera instancia, porque se saltaría, técnicamente la primera instancia en esa instancia procesal, y se resolvería el asunto por un juez agrario y rural, en la segunda. Una situación que evidencia, la indudable violación al debido proceso que esta potestad no reglada de la *decisión integradora* genera, en la jurisdicción agraria y rural. **iii)** Además, esa posibilidad de integra o no sería tomada, a partir de una simple discrecionalidad del juez, pues no existe un procedimiento descrito para atraer las causas y los procesos al trámite agrario y rural, y decidirlos de manera definitiva, más que la utilización de todos los medios posibles, para el efecto. Como el proyecto no prevé reglas, fijadas de antemano, que garanticen la objetividad de las razones para esa atracción, así como los mecanismos de defensa,

²³ **Artículo 53. Competencia del Superior.** Los Tribunales Agrarios y Rurales, y el Consejo de Estado, cuando actúen como tribunal de segunda instancia, deberán pronunciarse sobre los argumentos propuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio para dar cumplimiento a los fines del proceso agrario y rural y lograr una decisión integradora. // Cuando el fallo beneficie a un sujeto de especial protección constitucional, el efecto del recurso de apelación será devolutivo. //En razón del principio de enfoque territorial y por razones de trascendencia jurídica, económica o social, los Tribunales agrarios y rurales, en sus providencias, podrán unificar criterios de interpretación aplicables al distrito judicial en el que operen.

o las limitaciones, para que una autoridad judicial en segunda instancia integre o no asuntos por fuera de la causa inicial objeto de conocimiento, existe una clara violación al debido proceso con esa potestad. **iv)** Aunado a lo anterior, esa amplitud de la actuación procesal del juez podría contribuir a abrir puertas, en materia agraria y rural, para que eventualmente pueda revisarse la legalidad de los actos administrativos por este medio, a través de las acciones constitucionales descritas.

En ese orden de ideas, como se verá más adelante, el principio de la decisión integradora y del fuero de atracción son asuntos muy complejos de este proyecto de ley, que desdibujan los fundamentos básicos de las reglas procesales y las garantías fundamentales al debido proceso en estos casos. Y con ellas, la transparencia, estabilidad y legitimidad de las decisiones judiciales que se profieran en esta jurisdicción, con fundamento en las atribuciones descritas.

En consecuencia, si lo que se quiere es permitir que el juez de segunda instancia se pronuncie más allá de los asuntos invocados en la apelación, esa es una posibilidad que puede consagrar el legislador, apelando a criterios de razonabilidad. Sin embargo, en lo que concierne a la figura de la *decisión integradora*, lo cierto es que, tal y como está consagrada en este artículo, es una figura inconstitucional, a menos que sea debidamente regulada, con causas objetivas, determinado el procedimiento y asegurando todas las garantías procesales para los afectados, de manera sistemática, además, en todo el proyecto de ley, teniendo en cuenta que esa figura procesal aparece en otros aspectos de la ley, como se verá más adelante.

Por otra parte, en cuanto a la idea descrita en este artículo, de que los tribunales agrarios y rurales unifiquen «criterios de interpretación aplicables al distrito judicial en el que operen», debe decirse, *prima facie*, que la ley le está dando competencias de órganos de cierre, en asuntos contencioso administrativos, en esta jurisdicción, a los tribunales, en abierto desconocimiento de la labor que desempeña el Consejo de Estado como órgano de cierre en estas materias.

Incluso si se considera que de lo que se trata es de un enfoque territorial en las decisiones de las autoridades judiciales involucradas (artículo 6 enfoque 3 y 53), de cara a las particularidades de cada territorio, lo cierto es que en cualquier caso termina siendo siempre el Consejo de Estado el obligado a buscar criterios de unificación de esa jurisprudencia, para evitar que en consideración de tales enfoques, se pueda incurrir en el desconocimiento del principio de igualdad en la aplicación de la ley.

La norma, por lo tanto, es problemática porque en un enfrentamiento entre interpretaciones del Tribunal agrario y rural y del Consejo de Estado, podría generarse la duda de seguir o no el criterio de los tribunales, en virtud del enfoque territorial, posibilidad que es en sí misma una afrenta a las competencias constitucionales del Consejo de Estado.

Por consiguiente, considera la Sala que el tercer inciso del precepto enunciado es contrario a la Carta y a la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y debe ser suprimido por completo de la discusión legislativa, por las razones expuestas.

c) Recurso extraordinario de revisión eventual e insistencia. Artículos 55, 56, 57 y 58²⁴

El recurso de revisión eventual en el proyecto de ley objeto de consulta (artículos 55, 56²⁵, 57 y 58), es un recurso que procede contra las sentencias proferidas por los Tribunales Agrarios y Rurales en segunda instancia, cuando una de las partes de la controversia sea un organismo o entidad pública en los distintos órdenes, sectores o niveles o un particular que cumpla funciones administrativas. El trámite se ajustará a las reglas del CPACA (Art. 55²⁶).

Se destaca de este recurso, que en la jurisdicción agraria:

- i) No se limita a temas relacionados con derechos colectivos y la reparación de daños causados a un grupo²⁷.
- ii) Cabe la insistencia, aunque se recomienda que se amplíe a los legitimados, y se incluya especialmente a las partes y al Ministerio Público, que en estos momentos son excluidos de la posibilidad de proponer ese recurso extraordinario.

²⁴ **Artículo 58. Decisión.** Si prospera la revisión eventual, total o parcialmente, se dictará la providencia de reemplazo o se adoptarán las decisiones que correspondan, según el caso. **El Consejo de Estado dispondrá que el juez que tramitó la primera instancia ejecute las órdenes y adopte las medidas a que haya lugar. //La sentencia que decida sobre la providencia revisada tendrá el carácter de sentencia de unificación** y deberá proferirse dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha de su selección

²⁵ **Artículo 56. Insistencia.** Dentro de los 15 días siguientes a la notificación que negó la revisión eventual de una sentencia, **cualquier Magistrado del Consejo de Estado**, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Agencia Nacional de Tierras, el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales, el Defensor del Pueblo y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, podrán insistir en la revisión de la providencia respectiva argumentando las razones que hacen necesaria dicha determinación. El Consejo de Estado deberá adoptar una decisión definitiva dentro de los quince (15) días siguientes al cierre del período para radicar insistencias.

²⁶ **Artículo 55. Revisión eventual.** Contra las sentencias proferidas por los Tribunales Agrarios y Rurales en segunda instancia procede el recurso de revisión eventual ante el Consejo de Estado exclusivamente cuando una de las partes de la controversia sea un organismo o entidad pública en sus distintos órdenes, sectores y niveles o un particular cuando cumpla funciones administrativas.// El trámite de la revisión eventual se ajustará a las reglas previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

²⁷ A diferencia de lo que sucede en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, pues en virtud del artículo 272 del CPACA, el mecanismo de revisión eventual solo opera frente « los procesos promovidos para la protección de los derechos e intereses colectivos y la reparación de daños causados a un grupo ».

- iii) No se suspende, *prima facie*, el cumplimiento de la decisión de instancia. Sin embargo, de forma motivada se podrá suspender el cumplimiento de la providencia por razones de orden público o para evitar un perjuicio irremediable (artículo 57²⁸).
- iv) La sentencia que decida sobre la providencia revisada tendrá el carácter de sentencia de unificación y deberá proferirse dentro de los 3 meses siguientes a la fecha de su selección.

El mecanismo de revisión eventual en la jurisdicción contencioso administrativa tiene como objetivo unificar jurisprudencia, - y por esa vía buscar la aplicación uniforme de la ley-, por lo que esta Corporación se encuentra facultada para seleccionar o no, las providencias, -autos o sentencias-, que finalicen el proceso correspondiente²⁹.

Se trata de un mecanismo que tiene sentido bajo el fundamento mismo de la jurisdicción agraria, al autorizar que, por esta vía el Consejo de Estado cumpla su función de órgano de cierre en materia contenciosa, al permitirle unificar la jurisprudencia agraria y rural de manera generalizada, con fundamento en las sentencias proferidas por los Tribunales, a partir del ejercicio del recurso de revisión eventual. Como puede ser un mecanismo válido para unificar jurisprudencia, deberán seguirse las normas agrarias, en materia de procedimiento, y en lo que corresponda, las de lo contencioso administrativo.

Sin embargo, es un recurso con limitaciones, ya que no cobija el espectro general de análisis que es posible en sede de instancia judicial, por tratarse de un recurso eventual, que procede respecto de providencias y sentencias en firme, sobre las cuales se han agotado las correspondientes instancias, rogado, que en principio se sujeta a lo que se pide, con causales específicas determinadas por la ley³⁰, y que además no suspende el cumplimiento de la decisión, salvo en caso de perjuicio irremediable.

²⁸**Artículo 57. Efectos.** El trámite de revisión eventual **no suspende los efectos de la providencia seleccionada**. Sin embargo, excepcionalmente y de forma motivada, se podrá suspender el cumplimiento de la providencia por razones de orden público o para evitar un perjuicio irremediable

²⁹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Seis Especial de Decisión. Consejero Ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio Bogotá D.C., Cinco (5) De Junio De Dos Mil Dieciocho (2018)Radicación Número: 15001-33-31-001-2004-01647-01(Su)(Rev-Ap)

³⁰ Como se enuncia que el trámite de este recurso se ajustará a las reglas del CPACA, se recuerda que son causales de procedencia, según el artículo 273, las siguientes: «[...]1. Cuando la decisión judicial que se pretende sea revisada, presenta contradicciones o divergencias interpretativas sobre el alcance de la ley aplicada. 2. Cuando la decisión judicial se opone a una sentencia de unificación del Consejo de Estado o a la jurisprudencia reiterada por esta Corporación. La presentación de la solicitud y el trámite de la revisión eventual, no suspende la ejecución de la decisión del Tribunal Administrativo.»

Con todo, el mecanismo de revisión eventual, aunque no le permite al Consejo de Estado actuar como fallador de instancia o tribunal supremo, si puede hacerlo como órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y su fin es proferir una decisión en la que se unifica jurisprudencia. Por lo tanto, es un recurso pertinente, pero insuficiente, en consideración a las competencias que hasta el momento tenía el Consejo de Estado en asuntos concretos de la jurisdicción.

Aunado a lo anterior, se sugiere en concreto la ampliación del recurso a todas las providencias emitidas que pongan fin al proceso, sin restricción a la sentencia del Tribunal, en armonía con la finalidad del legislador que promueve la amplificación de este recurso de unificación de jurisprudencia en cabeza de la jurisdicción agraria y rural. También debe incluirse entre los legitimados para interponer el recurso, a las partes y al Ministerio Público que en estos momentos están excluidas de esa posibilidad. Otros aspectos concretos del alcance de este mecanismo pueden encontrarse en el Anexo adjunto.

d) Recurso Extraordinario de Revisión. Artículo 59³¹

En cuanto al recurso extraordinario de revisión, este permite controvertir fallos ejecutoriados y generar una excepción al principio de inmutabilidad de las sentencias que hacen tránsito a cosa juzgada, cuando la decisión impugnada se vea afectada por causales que, por su gravedad, ameriten el restablecimiento de la justicia material. Se trata de situaciones que no pudieron analizarse en el curso del proceso correspondiente, que, al causarse, justifican la revisión de las decisiones que fueron adoptadas injustamente, es decir, por medios ilícitos o irregulares, conforme a las causales señaladas en el artículo 250 del CPACA³².

³¹ **Artículo 59. Recurso extraordinario de revisión.** Para las sentencias ejecutoriadas procede el recurso extraordinario de revisión. //En los casos en los que una de las partes de la controversia sea **un organismo o una entidad pública** en sus distintos órdenes, sectores, y niveles o un particular cuando cumpla funciones administrativas, **el recurso extraordinario de revisión será resuelto por el Consejo de Estado y se registrará por lo dispuesto en el CPACA.** Para los demás casos, el trámite se registrará por lo dispuesto en el CGP y será resuelto por la Sala Civil Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia. //En todo caso las disposiciones procesales se interpretarán y se aplicarán de conformidad con lo establecido en esta ley.

³²Las causales consignadas en el artículo 250 del CPACA para el efecto, son las siguientes: a) Haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia, documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria. //b) Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados. //c) Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición. //d) Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia. //e) Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.

Ahora bien, es una figura procesal que está limitada a las causales previstas por el legislador, por lo que no se trata de un recurso pensado para enmendar errores judiciales, como en los casos de inadecuada valoración de las pruebas (error de hecho), falta de aplicación de la norma correspondiente, o indebida aplicación de esta (error de derecho).

Como se trata de un recurso que autoriza controvertir fallos ejecutoriados, podría pensarse que este sería un mecanismo que le permitiría al Consejo de Estado, conocer eventualmente de las decisiones de única instancia de los jueces agrarios y rurales, para obrar como órgano de cierre frente a ellas.

Sin embargo, como es un recurso que levanta la inmutabilidad de las providencias, solo en los eventos excepcionales en que se cumplan las causales requeridas por el legislador, consagradas en el artículo 250 del CPACA, ello podría cumplirse frente a los fallos de primera instancia. Por lo que en principio, si no se presentan las causales del referido artículo, se trata de asuntos que en general, escapan al control del Consejo de Estado, desvirtuando su calidad de órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa.

Ahora bien, una vez revisados los artículos inicialmente puestos en consideración de la Sala por el Ministerio de Justicia y del Derecho, pasa la Sala a revisar aquellos que tienen igualmente un impacto en las competencias y funciones de esta Corporación, como se verá a continuación.

2. Observaciones generales de la Sala sobre otros artículos problemáticos del proyecto de ley

El proyecto de ley puesto en conocimiento de la Sala cuenta con algunos artículos que suscitan preguntas constitucionales, por tener que ver con el procedimiento a seguir, con los atributos del juez agrario y rural y con el debido proceso, que inciden además de manera directa en las competencias y funciones del Consejo de Estado. Situación que exige, necesariamente, un pronunciamiento de esta Corporación.

Al respecto se recuerda que la discrecionalidad normativa de la cual dispone el legislador significa que este puede confeccionar los procesos judiciales dentro de un amplio espectro de opciones, cuyo límite es «la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas, en cuanto éstas se encuentren acordes con las garantías constitucionales»³³. En este sentido, la doctrina constitucional ha considerado que la competencia normativa del legislador resulta acorde con el estatuto superior, siempre y cuando tenga en cuenta los siguientes aspectos: **i)** que atienda los principios y fines del Estado; **ii)** vele por la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos (artículos 13, 29 y 229 C.P.); **iii)** obre conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la definición de las formas y **iv)** permita la

³³ Corte Constitucional. Sentencia C-337 de 2016

realización material de los derechos y del principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formas (artículo 228 C.P.)³⁴.

Aunque el Acto Legislativo 03 de 2023 le atribuye a la ley la competencia para desarrollar la estructura, funcionamiento y competencias de la Jurisdicción Agraria y Rural, se trata de una regulación que no puede hacerse en desmedro de los principios y derechos constitucionales, previamente enunciados; porque, de hacerlo, compromete la legalidad y legitimidad de la nueva jurisdicción y con ello las esperanzas legítimas de quienes esperan que esta ley resuelva definitivamente los conflictos relacionados con la propiedad de la tierra agraria.

Por lo tanto, aunque la Sala entiende la importancia de consolidar a la Justicia Agraria y Rural, considera igualmente necesario que el diseño competencial y procedimental evite vacíos o contenidos, que puedan afectar la seguridad jurídica que se espera en esta jurisdicción.

En consecuencia, y con el fin de evitar un permanente conflicto de competencias entre jurisdicciones, y paralelamente, una desconfiguración y vaciamiento de la justicia contencioso administrativa, es necesario revisar varios elementos que deben ser refinados en la ley, porque afectan directa e indirectamente las competencias del Consejo de Estado y los principios y derechos constitucionales consagrados en la Carta. Si bien en el Anexo se describirán en extenso estas observaciones, a continuación, a partir de ejes temáticos, se presentarán tales artículos, y se dará cuenta de su contenido y de las sugerencias previstas, de una manera sucinta, así:

2.1. Problemas constitucionales que se evidencian en algunos artículos del proyecto de ley y que requerirían ajustes por parte del legislador

2.1.1. Violación de los principios constitucionales a la autonomía judicial, juez natural e independencia judicial

A continuación, se discuten los asuntos y artículos del proyecto de ley que evidencian la afectación de los principios y derechos aquí enunciados. Al respecto, puede consultarse además la fundamentación constitucional, en el Anexo, página 46. En consecuencia:

a) El problema de la falta de precisión e indeterminación de lo que se entiende por «agrario y rural» (artículos 2, 4, 5, 6, 7, 12, 22 parágrafo 1 y 24)

El proyecto de ley no establece de manera clara y concreta, los linderos entre una y otra jurisdicción -entre la contencioso administrativa y la agraria y rural, en los asuntos administrativos-, porque la descripción que se hace en el texto de lo que debe entenderse por «asuntos agrarios y rurales», es ambigua, indeterminada y

³⁴ Ver entre otras, Corte Constitucional. Sentencia C-227 de 2009 y C-086 de 2016

amplia.

Bajo esa premisa, dicho concepto, en los términos en que está descrito, permitiría iniciar procesos de índole agrario y rural en ambas jurisdicciones, o iniciarlos en una parte y terminarlos en la otra jurisdicción, – en la agraria, por el fuero de atracción-, en virtud de las imprecisiones existentes sobre el alcance del término, la existencia de normas procesales vigentes en uno y otro ámbito, y la operatividad plena de las dos jurisdicciones habilitadas por la constitución y la ley para conocer de asuntos contencioso administrativos.

En especial, porque la jurisdicción agraria no se limita al conocimiento de los asuntos agrarios y rurales en sentido estricto en su descripción, - en desmedro de las premisas iniciales que se plantearon en el Acuerdo de Paz -, sino que su objeto en estos momentos incluye asuntos de tipo muy variado, ligados con la explotación de recursos naturales, temas ambientales, producción agropecuaria, situaciones contractuales y aquellos aspectos que se estimen conexos, sin especificar concretamente cuáles son; etc.

La ausencia de claridad en los linderos entre ambas jurisdicciones, puede verse incluso reflejada en el mismo ejercicio legislativo sobre estos temas, al destacar que en virtud de la Ley 2430 de 2024, - que modificó la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y que empezó a regir el 9 de octubre del presente año -, el legislador previó la existencia de una jurisdicción especializada en materia agraria y rural en el ámbito contencioso, de acuerdo con el artículo 17 de esa normativa, en la que se habla, precisamente, de Juzgados Agrarios y Rurales Administrativos. Ante esa realidad, lo cierto es que existen, de un lado, juzgados especializados en lo agrario y rural en la jurisdicción contencioso administrativa, creados por ley estatutaria, y, paralelamente, juzgados agrarios y rurales creados por la jurisdicción que se discute, de naturaleza híbrida, que se encuentra en proceso de gestación. Razón de más para que se insista en que es necesario que el legislador delimite con extrema precisión lo que se entiende por *agrario y rural*, para no incurrir en una inconstitucionalidad derivada de la evidente falta de autonomía judicial e independencia judicial, entre las jurisdicciones contencioso administrativa y la agraria y rural, en las condiciones actuales.

Precisamente, en cuanto al proyecto de ley objeto de consulta, lo cierto es que, en distintos artículos de este, se describen, por tanto, los asuntos sobre los que debe resolver la jurisdicción agraria y rural, de manera **profundamente disímil e indeterminada**. Esta circunstancia es de la máxima relevancia, ya que es a partir de la claridad sobre lo que debe o no conocer esta jurisdicción, que se definen el alcance y los linderos que ella tiene, frente a otras jurisdicciones. Como ejemplo de esta disparidad en lo que se entiende por **agrario y rural**, se citan los siguientes artículos del proyecto de ley en discusión:

i) **Artículo 2.** Se enuncia que la justicia agraria tiene como fin resolver: los conflictos de naturaleza agraria y rural, acceso a la propiedad del agro (art. 64 CP), producción de alimentos (art. 65 C.P) y crédito agropecuario (art. 66 C.P), protección de los derechos de tenencia y propiedad agraria (art. 58).

ii) **Artículo 4.** Se consagra que la competencia de esta jurisdicción recae en los conflictos en que estén involucrados, actividades y bienes agrarios.

iii) **Artículo 5.** Entre los principios que se citan en materia de derecho agrario, se indica que la justicia agraria tiene como objeto: conseguir la plena realización de la justicia en el campo en las relaciones de naturaleza, especialmente las que se deriven de la propiedad, posesión y tenencia de predios agrarios, de las actividades agrarias de producción y de las conexas de transformación y enajenación de productos.

En cuanto al principio de función social de la propiedad contenido en ese mismo artículo, se señala que el manejo, utilización y conservación de las aguas, los bosques y los suelos, son fuente de toda actividad agraria. Y que las actividades de reforma agraria y desarrollo rural son de utilidad pública.

En lo que respecta al principio de la protección de la propiedad agrícola familiar, se señala que la propiedad debe ser protegida en aras de garantizar la producción de alimentos, el desarrollo de economías productivas autosuficientes y la seguridad alimentaria (artículo 5 principio 8).

En cuanto a aquel principio denominado, protección de la producción agrícola y asociatividad, se dice que establece como fin del Estado, la protección de la producción agrícola, pecuaria, pesquera y forestal, realizada a través de esquemas individuales y asociativos, con el fin de promover la producción de alimentos, la soberanía alimentaria y el desarrollo de actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales (artículo 5 principio 9).

iv) **Artículo 6.** En los enfoques interpretativos que debe seguir la autoridad judicial agraria en su labor, se destaca que, en lo que respecta a los enfoques territorial y **ambiental**, se habla de la necesidad de resolver los conflictos de manera integrada, teniendo en consideración las comunidades que colindan con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), reservas forestales, ecosistemas estratégicos y demás categorías de conservación.

v) **Artículo 7.** Sobre los asuntos que conocen los jueces y tribunales agrarios se señala que les corresponde conocer y dirimir los litigios originados «en relaciones de naturaleza agraria que derivan de la propiedad, posesión, ocupación y mera tenencia de **bienes agrarios**, de las actividades de producción agropecuaria, forestal, pesquera y de las conexas de transformación y enajenación de los productos agrarios en cuanto esta no emanen de un contrato de trabajo; y de las referidas a **actos y contratos agrarios** propios del ejercicio de las actividades agrarias y de desarrollo rural aquí descritas».

La norma indica, además, que se entienden como predios agrarios, aquellos inmuebles ubicados en suelo rural, según el POT o aquellos que tengan vocación agraria o estén destinados para usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades conexas (parágrafo 1).

En cuanto a los **contratos agrarios** manifiesta este precepto que son manifestaciones de voluntad en las que una de las partes tiene obligaciones relacionadas con las actividades que se deriven de la propiedad, posesión, ocupación y mera tenencia de predios agrarios; de las actividades de producción agropecuaria, forestal, pesquera y las conexas de transformación y enajenación de los productos agrarios.

vi) Artículo 12. En esta norma se autoriza a los jueces agrarios y rurales en primera instancia, a definir conflictos ligados con controversias en suelo rural relacionadas con el uso de la tierra, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y con la preservación y restauración del ambiente contenidas en el Código Nacional de Recursos Naturales y demás disposiciones pertinentes, así como las normas sobre conservación.

vii) Artículos 22 parágrafo 1 y 24. Los jueces y magistrados agrarios y rurales determinarán que el proceso corresponda a esta jurisdicción, observando los criterios del artículo 7, de la Ley 160 de 1994 y del Decreto 906 de 2017³⁵

³⁵ **Artículo 1.** «Inspirada en el precepto constitucional según el cual es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina, esta Ley tiene por objeto: //Primero. Promover y consolidar la paz, a través de mecanismos encaminados a lograr la justicia social, la democracia participativa y el bienestar de la población campesina.// Segundo. Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos mayores de 16 años que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional.// Tercero. Apoyar a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos en los procesos de adquisición de tierras promovidos por ellos mismos, a través de crédito y subsidio directo.// Cuarto. Elevar el nivel de vida de la población campesina, generar empleo productivo en el campo y asegurar la coordinación y cooperación de las diversas entidades del Estado, en especial las que conforman el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, para el desarrollo integral de los programas respectivos. //Quinto. Fomentar la adecuada explotación y la utilización social de las aguas y de las tierras rurales aptas para la explotación silvoagropecuaria, y de las tierras incultas, ociosas o deficientemente aprovechadas, mediante programas que provean su distribución ordenada y su racional utilización.//Sexto. Acrecer el volumen global de la producción agrícola, ganadera, forestal y acuícola, en armonía con el desarrollo de los otros sectores económicos; augmentar la productividad de las explotaciones y la eficiente comercialización de los productos agropecuarios y procurar que las aguas y tierras se utilicen de la manera que mejor convenga a su ubicación y características. //Séptimo. Promover, apoyar y coordinar el mejoramiento económico, social y cultural de la población rural y estimular la participación de las organizaciones campesinas en el proceso integral de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural Campesino para lograr su fortalecimiento.//Octavo. Garantizar a la mujer campesina e indígena las condiciones y oportunidades de participación equitativa en los planes, programas y proyectos de desarrollo agropecuario, propiciando la concertación necesaria para lograr el bienestar y efectiva vinculación al

La descripción anterior de los artículos reseñados³⁶ demuestra que no hay una caracterización única en el proyecto de ley, de lo que el legislador entiende **por bienes, actividades y contratos agrarios y rurales**, sino una aproximación muy amplia y fragmentada. Al respecto, según la exposición de motivos del proyecto de ley, se indicó, prácticamente, que serían los jueces quienes delimitarían estas competencias, por lo menos, en los asuntos contractuales³⁷.

Sin embargo, como la determinación plena de la competencia es una garantía del debido proceso, y la falta de precisión sobre lo que es claramente agrario y rural puede generar nulidad de las decisiones que se adopten, es de vital importancia que el legislador delimite los linderos competenciales correspondientes, no solo para respetar los ámbitos propios de cada una de las jurisdicciones – ordinaria, contenciosa y la agraria y rural-, sino porque no es jurídicamente procedente asignar competencias judiciales, por vía de analogía³⁸.

desarrollo de la economía campesina. //Noveno. Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y establecer Zonas de Reserva Campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen. **Parágrafo.** Los fines que este artículo enumera servirán de guía para la reglamentación, interpretación y ejecución de la presente Ley. //Las disposiciones de esta Ley, y en general las normas que se dicten en materia agraria, tendrán efecto general inmediato de conformidad con lo establecido en la Ley 153 de 1887, salvo las disposiciones expresas en contrario».[Énfasis de la Sala].

³⁶ «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». Al respecto, el artículo 4° de ese decreto prevé lo siguiente: Sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito. «Son sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito los campesinos, campesinas, trabajadores, trabajadoras y las asociaciones con vocación agraria o las organizaciones cooperativas del sector solidario con vocación agraria y sin tierra o con tierra insuficiente, así como personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento con el fin, entre otros, de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada, que cumplan concurrentemente», los requisitos que señale esa ley. [Énfasis de la Sala].

³⁷ En la exposición de motivos de la ley, cuando se habla de los Asuntos Agrarios y Rurales, se plantea la idea de un concepto ampliado de lo «agrario y rural», que no solo incluiría los conflictos sobre la tenencia de la tierra (conflictos sobre tierras), sino aquellos que se derivan de las relaciones de producción agraria. Frente a los primeros, se trata de la protección a la tierra, pero no se limita a consideraciones económicas, sino que incluye la protección al medio ambiente (artículo 58 C.P., Ley 160 de 1994, Decreto Ley 902 de 2017) y la expresión «relaciones de naturaleza agraria» a la que aluden los artículos 17, 18 y 20 del Código General del Proceso. Se concluye, en esa exposición, que el proyecto propone definiciones que pretenden facilitar la labor de los jueces al momento de calificar el proceso, definir la competencia y determinar si su conocimiento corresponde a la Jurisdicción Agraria y Rural o a otra jurisdicción. Para cumplir con esa obligación, según se señala, los jueces cuentan, con las leyes agrarias vigentes y la jurisprudencia de las altas cortes, para establecer qué situaciones contractuales se consideran propiamente agrarias y cuáles no.

³⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-400-13

Esta falta de precisión desborda las competencias establecidas en la Carta, con relación a la jurisdicción contencioso administrativa genera conflictos de competencia, impacta la seguridad jurídica y finalmente repercute en los derechos de los involucrados, que quedan en entredicho, al no tener claro de antemano, en realidad ante quien, y en qué condiciones se puede acudir a la Jurisdicción Agraria, para salvaguardar los derechos.

La falta de claridad y precisión sobre lo que se entiende por lo *agrario y rural*, interfiere con los principios de independencia, autonomía y separación de poderes entre la jurisdicción contencioso administrativa y la Jurisdicción Agraria y Rural y compromete el debido proceso de los participantes, concretado en el principio del juez natural.

De hecho, en la audiencia adelantada el 12 de noviembre de 2024 se evidenció, que aún al interior de esta Corporación pervive la duda de si los asuntos ambientales y los minero-energéticos que ocurren en predios agrarios y que impliquen la explotación de recursos naturales, forman parte o no de las competencias de los jueces agrarios y rurales, pues se trata de escenarios especializados en materia contencioso administrativa que han sido de la esencia y del conocimiento histórico del Consejo de Estado. En consideración a lo señalado, le compete al legislador, adecuar los linderos entre una y otra jurisdicción y decantar con mucho detenimiento los aspectos que sí son esenciales con respecto a lo que se entiende por lo *agrario y rural*, para no incurrir en la violación de los artículos 29 (debido proceso), 228 (independencia judicial) y 230 (autonomía judicial), porque en los términos en que esas competencias están redactadas en la actualidad en el proyectos de ley, son abiertamente inconstitucionales, por invadir, sin más, la órbita constitucional y legal de la jurisdicción contencioso administrativa y de la jurisdicción ordinaria.

Se destaca, en todo caso, que el artículo 7, se considera central en el debate. Por lo que una adecuada definición de lo que en este artículo se entiende por asuntos agrarios y rurales, puede contribuir a facilitar esa delimitación y evitar los conflictos de competencia, En particular porque en ese precepto, que tiene que ver con los asuntos de los que conoce el juez agrario y rural, entre las actividades que serían de su competencia, se habla de: «actividades...conexas de enajenación de productos agrarios que no emanen de un contrato de trabajo», de predios agrarios destinados ... «[a la] explotación de recursos naturales y actividades conexas», y de contratos agrarios en los que una de las partes tenga obligaciones relacionadas con actividades de producción «conexas de transformación y enajenación de productos agrarios». Todas, expresiones ambiguas, que no son definidas en el proyecto de ley y que amplían las competencias de esta nueva jurisdicción, a temas que trascienden lo agrario y rural.

En este sentido, aunque en la exposición de motivos del Acto Legislativo 03 de 2023, tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes³⁹, se habló en ciertos momentos del objetivo de integrar todos los asuntos agrarios y rurales en una justicia autónoma y especializada, que «transita[ra] entre lo público y lo privado», la integralidad que se propone en materia agraria y rural debe estar limitada a asuntos contencioso administrativos específicos, para no desmembrar o desvirtuar a la jurisdicción contencioso administrativa en el proceso.

En ese orden de ideas, si bien la Carta no expresó de manera directa las características puntuales asignadas a la nueva jurisdicción agraria y rural, sí es importante recordar, de los antecedentes del Acto Legislativo 03 de 2003, que esa jurisdicción se concibió con las siguientes finalidades puntuales:

Esta jurisdicción deberá conocer de los conflictos originados en las relaciones de naturaleza rural y agraria, especialmente los que derivan de la propiedad, posesión, uso, ocupación y tenencia de predios rurales y tiene relación con la producción agropecuaria; asuntos que tendrán que ser regulados a través de una ley estatutaria. Así mismo, tendrá como mandato garantizar el acceso a la justicia de los pobladores rurales y actores de las relaciones de producción agropecuaria a efectos de atender de forma diferenciada los conflictos en el territorio, reconociendo la particularidad de las partes, los sujetos de especial protección constitucional y la imperante necesidad de resolver de forma ágil los conflictos agrarios, proteger la función social y ecológica de la propiedad rural, el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, la especial protección a la producción agropecuaria y de alimentos; y la regulación sobre el uso de materias primas en los entornos rurales y agrarios⁴⁰. [Subrayas de la Sala].

En consecuencia, todos aquellos asuntos que no estén intrínsecamente ligados al acceso a la propiedad de la tierra, principalmente de los campesinos, las víctimas del conflicto armado y los grupos étnicos, -en los términos del Acto Legislativo 03 de 2023- así como sobre los conflictos que existan sobre las tierras rurales y en general, sobre actividades agrícolas de producción de alimentos, deberían continuar bajo la égida de la jurisdicción contencioso administrativa.

Por todo lo anterior, es de vital importancia que el legislador delimite de manera expresa qué entiende por las expresiones «agraria y rural», y asegure los linderos competenciales de la nueva jurisdicción, sin desarticular en el proceso, a la jurisdicción contencioso administrativa. En particular, es menester precisar, si la nueva jurisdicción va a conocer en realidad, de asuntos mineros, energéticos y ambientales, y todos los relacionados con recursos naturales renovables, dado su impacto trascendente en las finanzas nacionales y que el juez natural de esos asuntos y contratos ha sido, en general, la jurisdicción contencioso administrativa. Para ello será necesario que los elementos esenciales de la Jurisdicción Agraria y Rural, se aseguren y delimiten, a fin de que no se abarquen competencias de otras

³⁹ Informe de ponencia para primer debate Cámara. Gaceta del Congreso 1191 de 2022.

⁴⁰ Informe de ponencia para primer debate Senado. Gaceta del Congreso 1381 Martes, 8 de noviembre de 2022.

jurisdicciones, y en esa situación, se inicien procesos paralelos o se deje a la discreción de los jueces, la determinación de la competencia.

Por último, se extraña en el proyecto, un artículo que establezca, de forma clara, las reglas para diferenciar un asunto agrario y rural que llegue tanto al Consejo de Estado como a la Corte Suprema de Justicia, como órganos de cierre dentro de esa jurisdicción. Sería pertinente determinar si se aplicará un criterio orgánico o no, para el efecto, a fin de establecer de antemano reglas, en el caso que se presenten conflictos de competencia.

De lo expuesto se concluye, que la Ley no puede quitarle, en virtud de la indeterminación normativa, competencias variadas y de todo tipo a la jurisdicción contencioso administrativa y por esa vía al Consejo de Estado, sin controvertir con ello los artículos 237 y 238 de la Carta Política, y de paso, los artículos 29 (debido proceso y juez natural), 228 (independencia judicial) y 230 (autonomía judicial) de la jurisdicción y de sus usuarios. Tampoco puede hacerlo de manera indirecta, colocando al tribunal en una posición ambigua, para consolidar una jurisdicción como la agraria y rural, a partir de la desarticulación de los asuntos contencioso-administrativos y ordinarios, pues en términos de eficacia, esa posibilidad plantea más dificultades que virtudes, ante las crecientes expectativas que tiene la Nación de contar con una jurisdicción agraria y rural que funcione ágil y articuladamente entre los distintos estamentos que la componen. Por lo tanto, la claridad sobre las competencias específicas entre una y otra jurisdicción es un requisito más que necesario en la labor que le corresponde ahora al legislador, a fin de no contribuir en una violación directa de la Constitución, que se da, a partir de la indeterminación de las normas descritas.

b) El fuero de atracción (artículo 4⁴¹ y 15, principio 2⁴²)

Prevé el proyecto de ley en el **artículo 4^o**, que en todos los conflictos en que estén involucradas actividades y bienes agrarios, prevalecerá el derecho agrario, y la competencia será de la Jurisdicción Agraria y Rural(artículo 4).

⁴¹Artículo 4. «Criterios de interpretación y prevalencia de lo agrario.[...]En todos los conflictos en los que estén involucradas actividades y bienes agrarios prevalecerá el derecho agrario y la competencia de esta jurisdicción. [...]»

⁴² Artículo 15.2. «Decisión Integradora. Las decisiones que se adopten en el marco de la Jurisdicción Agraria y Rural deberán propender por la obtención de una decisión jurídica y material con criterios de integralidad, seguridad jurídica y unificación para el cierre y estabilidad de los fallos, para lo cual se deberán acumular y decidir todas las controversias relacionadas con el objeto de la litis. Los jueces y magistrados podrán tomar todas las determinaciones judiciales necesarias para resolver integralmente los asuntos de su competencia, incluyendo la competencia para adoptar decisiones cautelares y definitivas respecto de los actos administrativos, siempre que se relacionen con los hechos sustentados y probados que originaron la competencia.»

Ello significa que cualquier proceso que involucre esas actividades y bienes, debe ser de conocimiento de la Jurisdicción Agraria y Rural, lo que incluye todos aquellos procesos, incluso los contenciosos administrativos, que tengan que ver con actividades y bienes agrarios y rurales de los que habla la ley. Bajo esta perspectiva, los asuntos que la jurisdicción contencioso administrativa viene manejando en materia agraria y rural, cualquiera sea su naturaleza, en principio, pueden ser de conocimiento prevalente de la jurisdicción agraria y rural, y con ello, de los jueces y tribunales agrarios, si involucran actividades o bienes de esa naturaleza.

Este precepto, junto con el **artículo 15 principio 2**, que da cuenta de la **Decisión Integradora**, consolidan lo que en los antecedentes se denomina el **fuero de atracción**, que es un atributo judicial que al parecer le permitiría a los jueces agrarios y rurales, atraer hacia sí, todos los asuntos que requieran, incluso de otras jurisdicciones, y definirlos en sede agraria y rural, para darle una solución integral al caso que tengan en conocimiento. Ello incluiría, en principio, la atracción de asuntos contencioso administrativos pertinentes o relacionados con el caso, que requiera el juez agrario y rural, para tomar, en los aspectos materia objeto de conocimiento, decisiones definitivas.

El principio de la Decisión Integradora reconoce que la nueva jurisdicción debe propender por la obtención de decisiones con criterios de integralidad, seguridad jurídica y unificación, para el cierre y estabilidad de los fallos, por lo que los falladores deberán acumular y decidir todas las controversias relacionadas con el objeto de la litis (artículo 15 principio 2).

Bajo dicho principio, el proyecto de ley autoriza que los jueces y magistrados puedan tomar **todas** las determinaciones judiciales necesarias para resolver **todos** los asuntos, incluyendo la competencia para adoptar decisiones cautelares y definitivas respecto de **actos administrativos**, que se relacionen con los hechos sustentados y probados, que originaron la controversia (artículo 15 principio 2).

Estos criterios, por tanto, dan cuenta de que una de las características de la Jurisdicción Agraria y Rurales que todos los conflictos jurídicos pueden ser de su competencia, si se trata de asuntos agrarios y rurales, en su entendimiento más amplio. Incluso, en situaciones que involucren actos administrativos y/o entidades del Estado, así se trate de particulares que cumplan funciones administrativas, en virtud de la integralidad que se busca, a pesar de tratarse de aspectos consustanciales a la labor de la jurisdicción contencioso administrativa.

Se destaca frente a esta pretensión del proyecto de ley, que la norma no establece un procedimiento a seguir para que sea factible para el juez agrario y rural, hacer uso del fuero de atracción. De hecho, no es claro en qué momento del proceso tiene el juez esa atribución o si esa potestad es permanente, a lo largo de toda su actuación. Tampoco es claro en qué etapa procesal puede atraer los asuntos de

otras jurisdicciones y a través de qué medios. Se echa de menos, igualmente, la posibilidad de que las partes procesales en otra jurisdicción se opongan a ese cambio de jurisdicción propuesto por el fallador agrario, y se destaca que no hay en el proyecto de ley, mecanismos de defensa previstos que les permitan oponerse a las partes, cuyos procesos cambian de jurisdicción, a esa decisión judicial. En general se echa de menos un procedimiento complementario que haga factible y no arbitrario, el ejercicio del fuero de atracción.

En esas condiciones, de manera concreta se perturba la **inmodificabilidad e imperatividad de la competencia**, que son características definitorias de la garantía del juez natural, pues a través de este mecanismo se permite la discrecionalidad por parte del Juez Agrario y Rural en la definición de la competencia, - puesto que puede o no integrar un proceso a la decisión que se esté tomando en materia agraria y rural- y con ello posibilitar la arbitrariedad del poder punitivo del Estado⁴³. (Al respecto, puede consultarse el Anexo para fundamentación, pág. 49).

La ausencia de límites temporales para ejercer el fuero de atracción, así como de límites procesales para saber qué ocurre con los procesos atraídos, y con las pruebas, así como la ausencia de recursos de defensa, etc., son necesarios para respetar los derechos de quienes estando en otras jurisdicciones se ven sorprendidos por esa decisión. Un fuero de atracción sin límites, tiempos o precisiones afecta la independencia judicial y el debido proceso de las partes, ante la indeterminación del juez natural con anterioridad al proceso, dejándole a la discrecionalidad del juez agrario y rural, la definición final de esa competencia.

Por lo tanto, es necesario que el legislador precise: a) qué tipo de procesos se pueden atraer y cuáles no; b) las causales específicas que habilitan dicha atracción; c) en qué momento procesal se puede atraer al proceso agrario y hasta cual no; d) a qué etapa llega el proceso atraído a la nueva jurisdicción; e) qué aspectos del trámite anterior se avalan y cuales no en el nuevo proceso; e) los mecanismos de defensa para controvertir la atracción y en general que todos los criterios de definición de competencias que permitan que esta sea precisa, objetiva y no susceptible de interpretación por la autoridad judicial.

2.1.2. Violación del derecho al debido proceso, a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva, de los operadores y de los usuarios de la Jurisdicción Agraria y Rural

A continuación, se discuten los asuntos y artículos del proyecto de ley que evidencian la afectación de los principios y derechos aquí enunciados, así:

⁴³ Corte Constitucional, sentencia C – 755 de 2013

a) De las normas aplicables en la Jurisdicción Agraria y Rural (artículos 2, 4, 5 principio 5, 49 y 50)

El derecho agrario y rural se describe como autónomo, independiente y especializado, que se rige por sus propios principios, procedimientos, las normas agrarias y sus metodologías. (Art. 5 principio 5 y artículo 2). Si eso es así, sus normas sustantivas y procesales deben permitir, en su conjunto, el desarrollo idóneo de los procesos que conoce esa jurisdicción.

Bajo esa premisa, el proyecto de ley que se analiza propone un procedimiento especial y autónomo, que se rige: **i)** por normas agrarias (aunque no especifica cuáles); **ii)** por principios agrarios (como los de la C.P., los de la Ley 160 de 1994, los de las demás normas agrarias y los principios propuestos en el proyecto de ley)⁴⁴; y **iii)** por criterios de definición de competencias de esa jurisdicción, que son los asuntos planteados en el artículo 7 del proyecto de ley, así como en la Ley 160 de 1994 y en el Decreto Ley 902 de 2017, de acuerdo con el parágrafo 1º del artículo 22 del proyecto enunciado. También, por, **iv)** una serie de reglas procesales contenidas precisamente en el proyecto de ley de la referencia.

Con todo, el simple recuento de las disposiciones sustantivas correspondientes – que no se citan apropiadamente-, o de los criterios de competencia – que son extremadamente variados y ambiguos-, permite demostrar que el procedimiento planteado en este proyecto es altamente impreciso, al punto de comprometer la seguridad jurídica de los procesos agrarios y rurales en su conjunto. Tampoco es claro, si el procedimiento que se va a seguir en el desarrollo del trámite que propone el proyecto de ley, va a contar de manera supletoria, con las reglas del proceso verbal sumario, se va a regir por el Código General del Proceso o se va a someter, eventualmente, en caso de duda, y que se trate de asuntos administrativos, al trámite procesal del CPACA.

De hecho, en materia de **normas de aplicación subsidiaria**, además, se reconoce que, en el caso de la jurisdicción agraria y rural, aplican las reglas del derecho común, en particular las normas del Código Civil y del Código de Comercio, cuando corresponda. (Art. 5).

Se destaca, sin embargo, que no se alude en este artículo, al derecho administrativo, ni a normas o principios contenciosos o a disposiciones especiales – v. gr. en materia de contratación administrativa o ambiental-, a pesar de que esta nueva jurisdicción, como se ve, va a conocer de causas contenciosas y de asuntos administrativos de diversa índole. Lo que resulta especialmente problemático, si en tales situaciones, tanto los jueces como los tribunales tienen que definir elementos relacionados con manifestaciones de voluntad de la Administración, sin hacer uso

⁴⁴ (Ver. Art 2, 4 y 5 principio 5 y artículo 15 del proyecto de ley)

de las normas que rigen a tales autoridades o a las formas en que esas decisiones tienen su origen.

Como lo dicho en estas disposiciones contrasta con lo enunciado en el artículo 9 parágrafo 1 que autoriza el uso del CPACA, o del artículo 49 del proyecto de ley, que permite a los falladores aplicar otras disposiciones como las normas del Código General del Proceso y del CPACA en lo que corresponda, y en el artículo 50 y 51 sobre medidas cautelares, en donde también se le permite al juez aplicar las medidas cautelares establecidas en el CPACA, es necesario evitar la contradicción normativa para evitar ambigüedades en la aplicación de la ley. Por lo tanto, se sugiere incluir las normas del CPACA e incluso la legislación especializada en temas contractuales, mineros, energéticos, ambientales etc., si es del caso, no sólo como normas supletivas, sino como propias de los asuntos contenciosos a debatir, cuando de ellos se trate, en la jurisdicción agraria y rural, para asegurar el tratamiento adecuado de los asuntos contenciosos administrativos generales y especializados. Aunque, también puede ser pertinente el reconocimiento ampliado y autorizado de estas normas, entre aquellas supletivas, en términos generales.

b) Tratamiento procesal diferencial frente a asuntos agrarios diversos (artículos 4, 7 parágrafo 3, 12 Parágrafo 1)

Si bien se propone un nuevo procedimiento agrario y rural en el proyecto de ley de la referencia, lo cierto es que también se reconocen como válidos y operativos, otros procedimientos agrarios dentro de dicho proyecto. Un asunto que en principio no sería problemático desde un punto de vista constitucional, si no fuera porque algunos de esos procedimientos se separan de los objetivos de propios de la creación de la jurisdicción agraria y rural, y no siempre se produce una articulación efectiva de todos ellos, con aquel agrario y rural, creado por el proyecto de ley objeto de consulta.

En efecto, los **procesos agrarios especiales** de los que trata la Ley 160 de 1994, incluso contra personas de derecho público (Parágrafo 1, art. 12) van a ser resueltos, en adelante, en virtud de esta ley, por la Agencia Nacional de Tierras, mediante acto administrativo. Y su control va a ser a través de la acción de nulidad agraria, que le compete resolver a los jueces agrarios y rurales (artículo 12.22).

La Sala resalta la complejidad de que sea la Agencia Nacional de Tierras quien determine el resultado de estos procesos, a través de actos administrativos, y no la jurisdicción agraria que se está creando, - conforme al Acuerdo Final para la Paz -, ya que en muchos casos va a terminar siendo esa entidad estatal, juez y parte en estos procesos especiales, que, como se mencionó, se refieren al **deslinde de**

tierras⁴⁵; clarificación de la propiedad⁴⁶; extinción del derecho de dominio⁴⁷; y recuperación de baldíos de la Nación indebidamente ocupados, entre otros.

El caso de la extinción de dominio es un ejemplo claro de esta problemática, por la naturaleza e impacto que tiene en el derecho a la propiedad privada, ya que evidentemente debería ser objeto de un trámite judicial y no administrativo, para asegurar todas las garantías procesales necesarias para la defensa de los derechos de los afectados y la transparencia de la figura.

El dejar que los *procesos agrarios especiales* se resuelvan solo por vía administrativa, pone en entredicho los objetivos mismo de la creación de la jurisdicción agraria y rural, y de toda su estructura, pues, se la excluye, en últimas, de la finalidad que se le otorgó de acelerar los mecanismos de formalización de la propiedad rural, y se confía la resolución de todos estos procesos a una autoridad administrativa a través de actuaciones de la misma naturaleza, en clara contravía de las expectativas creadas frente a esta nueva jurisdicción.

Una decisión que sin duda alguna afecta, además, los derechos al debido proceso, propiedad privada y defensa, de quienes pretendan acceder a la justicia agraria y rural, pues es regresiva, en comparación a lo establecido en el Decreto Ley 902 de 2017, ya que disminuye las garantías previamente existentes en materia de la protección de tales derechos, al permitir que las controversias agrarias en estos asuntos, no sean resueltas por un tercero realmente imparcial, sino por una entidad que en muchos casos, puede ser parte del conflicto.

Esta situación, para algunos, puede significar una especie de expropiación encubierta, si se pierden las garantías estructurales que acompañaban a estos procesos, pero que más allá de que se trate de una preocupación que se consolide o no, sí evidencia el inmenso poder que este proyecto le otorga a la Agencia Nacional de Tierras, y el riesgo que con ello se corre, ya que esa entidad pueda ser indebidamente instrumentalizada, con fines políticos o de lucro, deslegitimando los esfuerzos creados en conjunto por la sociedad, para hacer de la Jurisdicción Agraria y Rural, una realidad.

En ese sentido, dejar que estos procesos sean resueltos por la Agencia Nacional de Tierras, no solo podría desconocer los postulados de los Acuerdos de Paz y de la Reforma Rural Integral, -de los que es fruto el Decreto Ley 902 de 2017-, sino los derechos de defensa, debido proceso y propiedad por las razones expuestas y los fundamentos de la creación misma de la Justicia Agraria y Rural, pues le impone

⁴⁵ Que permiten deslindar las tierras de la Nación de las de los particulares.

⁴⁶ Que permite determinar si ciertos bienes han salido o no del dominio del Estado.

⁴⁷ Sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión durante tres años continuos, salvo fuerza mayor o caso fortuito o cuando los propietarios violen las disposiciones sobre la conservación y utilización racional de recursos naturales renovables o la función social de la propiedad, entre otros motivos

además a los campesinos y demás sujetos protegidos, la carga eventual de tener que acudir a la administración de justicia para demostrar la ilegalidad del acto administrativo, de ser ese el caso; asunto que sólo podrá ser invocado ante el juez agrario y rural, a través del proceso de nulidad agraria (artículo 12.22), como ya se mencionó.

Una situación adicional que da cuenta, de la dificultad de que el Consejo de Estado opere realmente como máximo tribunal de lo contencioso administrativo frente a estos temas, pues, solo conocerá de ellos si se presentan recursos extraordinarios frente a las decisiones de instancia, ya que la actuación administrativa de la Agencia en estos asuntos saldrá del control judicial de la jurisdicción contencioso administrativa, y pasará ahora a ser del control de los jueces agrarios y rurales.

Considera la Sala, en consecuencia, que es necesario que los asuntos agrarios contenidos en el artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017⁴⁸, entre los que se encuentran los procesos agrarios especiales en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras vuelvan al conocimiento judicial, so pena de inconstitucionalidad de la norma que así lo impida, y asignar su conocimiento y competencia, a los tribunales agrarios y rurales en primera instancia y al Consejo de Estado en segunda instancia, dada la pertinencia de que sea esta Corporación, un órgano de cierre efectivo en estos temas, en los términos del artículo 237 superior, en esta nueva jurisdicción.

De otro modo, en cuanto a los **procesos de restitución de tierras** en curso, se enuncia en el proyecto que estos seguirán bajo las reglas de la Ley 1448 de 2011, modificada por la Ley 2421 de 2024. Pero los que se inicien en vigencia del proyecto de ley se suspenderán y acumularán. No obstante, no se menciona nada sobre si continuarán o no, y bajo qué ley, según lo que está dispuesto en el proyecto. Por lo que, frente a este asunto, de tanta importancia, queda un vacío jurídico en lo concerniente al procedimiento a seguir, que es relevante, en consideración a criterios de aplicación favorable de las normas en materia de víctimas.

⁴⁸**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.

Al respecto, destaca la sala que, en el presente proyecto de ley se le da un reconocimiento debido a los campesinos y a los grupos étnicos (artículo 3, 8, 6), como parte de los sujetos de especial protección constitucional (artículo 4), de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 03 de 2023. Sin embargo, se echa de menos una referencia más directa a las víctimas del conflicto armado, ya que en los enfoques interpretativos (artículo 6) y en lo que concierne a los centros de apoyo de la ley estatutaria en control constitucional, no se considera la situación particular de las víctimas y sus necesidades y eso se traduce un poco en la escasa claridad sobre el procedimiento a seguir en sus procesos especiales de restitución de tierras.

También se encuentran sujetos a otros procedimientos especiales, las **acciones populares, de cumplimiento y de grupo**, de las que conocerá en segunda instancia el Consejo de Estado, y que se tramitarán bajo el procedimiento que esté establecido para cada una de esas acciones, en lo que no se oponga al proyecto (artículo 31). Acciones, de las que ya se habló con anterioridad.

Por último, en los **procesos de única instancia**, dentro del procedimiento agrario y rural, se sostiene que estos se tramitarán de acuerdo con el proyecto, mediante proceso verbal sumario, en los términos del Código General del Proceso (artículo 21), por lo que aquí también se le da prelación a otro procedimiento concreto, y no al agrario y rural, descrito en la ley.

Ahora bien, la existencia de todos estos procesos especiales al interior del trámite agrario y rural puede ser factible, pero se destaca su existencia y los vacíos que en algunos de ellos se constatan, porque es necesario que todos estos procesos operen con coherencia, carezcan de confusión y se pueda validar su operatividad plena en relación con el trámite agrario y rural, sin que se generen dudas de procedimiento. Las problemáticas evidenciadas en algunos de estos procesos, dan cuenta de la necesidad de que el proyecto se ajuste y respete las normas constitucionales en los aspectos enunciados, pues es evidente que se afectan los derechos a la propiedad privada, al debido proceso y el derecho de defensa en el caso de la Agencia Nacional de Tierras, por las razones expuestas, y los derechos de las víctimas del conflicto armado, en el caso de los procesos de restitución de tierras, ante la ausencia de una claridad precisa sobre la operatividad del procedimiento agrario y rural frente a ellas y sus necesidades, para los asuntos que se inician en esta jurisdicción. De manera tal que ofrecer claridad sobre los vacíos que aquí se plantean favorece la garantía del debido proceso de usuarios y beneficiarios del procedimiento descrito, en materia agraria y rural.

c) El conocimiento de actos administrativos (artículos 7, 11, 12, 15 y el 22 párrafo 2)

El proceso agrario y rural incluye competencias para conocer de la legalidad de actos administrativos que tengan relación con los asuntos agrarios y rurales objeto

de controversia. *Prima facie*, el que se cree un proceso nuevo en el que se podrán formular pretensiones de nulidad en contra de actos administrativos de naturaleza agraria, en una nueva jurisdicción, implica, un vaciamiento de competencias propias de la jurisdicción contencioso administrativa, que daría lugar a su inconstitucionalidad. Con todo, con la creación de la nueva jurisdicción agraria y rural y la idea de que su naturaleza es híbrida, -de forma tal que los asuntos contencioso administrativos y los ordinarios relacionados con bienes y conflictos agrarios se tramitan en ella de manera integral-, el procedimiento que se consolide con esa pretensión debe ser por lo menos respetuoso de los principios, garantías y reglas que cobijan tanto los asuntos contencioso administrativos, como a los asuntos ordinarios.

Con independencia, por lo tanto, de la opinión que pueda existir en cuanto a la premisa de que el juez natural en materia de la legalidad de actos administrativos es el juez contencioso administrativo⁴⁹, existen vacíos muy relevantes en el tema del control de actos administrativos por parte de la jurisdicción agraria y rural, en la versión de jurisdicción híbrida que se propone, que merecen ser considerados.

Al respecto se recuerda que los artículos 7,11,12,15 y el 22 parágrafo 2 del proyecto, aluden expresamente a la capacidad que tienen las autoridades agrarias, para tomar decisiones de fondo en temas y asuntos contencioso administrativos, incluso relacionados con la legalidad de los actos administrativos. Sin embargo, se pregunta la Sala, si los requisitos de procedibilidad para el control de estos actos, que se exige en materia contencioso administrativa, se van a mantener en la Jurisdicción Agraria y Rural o no, pues ese puede ser un factor de controversia importante sobre la garantías procesales y materiales del proceso agrario y rural, derivadas de esa condición, frente a los asuntos contencioso administrativos. Requisitos, no solo relacionados con la conciliación prejudicial obligatoria, pues el artículo 60 del proyecto de ley indica que no será necesario agotarla para incoar una demanda ante la jurisdicción agraria; sino con respecto a los demás requisitos relacionados con la interposición de recursos, por ejemplo, y demás exigencias establecidas en el artículo 161 del CPACA. Estos asuntos no los aborda el trámite descrito y en materia de legalidad de actos administrativos, no remite para el efecto, de manera expresa, a ninguna disposición del CPACA.

⁴⁹ Si bien la Corte Constitucional ya había señalado en la Sentencia C-073 de 2018 que el juez natural para el control de los actos administrativos en el procedimiento único agrario era la jurisdicción contencioso administrativa, alega la exposición de motivos de este proyecto de ley, que esta precisión constitucional ya no opera, en virtud del Acto Legislativo 03 de 2023, que reconoce la necesidad de dar un tratamiento integral y especializado, a los asuntos agrarios y rurales. En ese sentido, aunque se entiende que la pretensión de la justicia agraria y rural sea contar con una jurisdicción híbrida que responda a los temas agrarios, con independencia de que se trate de asuntos administrativos u ordinarios, se echa mucho de menos una mayor claridad conceptual sobre el manejo concreto de los asuntos administrativos a través del proceso agrario y rural, pues quedan en entredicho muchos de los elementos centrales del procedimiento a seguir, cuando se pretende constatar la legalidad de un acto.

Por otra parte, en lo concerniente a la **legitimación en la causa para acceder a la Jurisdicción Agraria y Rural**, las personas naturales o de derecho público, aparentemente, no podrán acceder mutuo propio a la jurisdicción agraria para proponer acciones o medios de control contra actos administrativos de naturaleza agraria, porque el artículo 17 del proyecto⁵⁰, no lo deja queda claro.

El párrafo de la norma es confuso, y caben 3 interpretaciones: **(i)** La jurisdicción agraria no conoce de las acciones y medios de control contra los actos administrativos, por lo que tales temas son competencia exclusiva de la jurisdicción contenciosa y es allá, en esa jurisdicción, donde se decide; o, **(ii)** sí se pueden controvertir actos administrativos a través de la jurisdicción agraria, pero no pueden hacerlo las personas del numeral 1 del artículo 17 del proyecto de ley; o la más probable, **(iii)** la jurisdicción agraria sí conoce de estos actos pero solo cuando se trata de personas con interés en el litigio, por lo que las demandas contra actos administrativos relacionados con asuntos agrarios de naturaleza general o sometidos a control de nulidad simple, no serán de competencia de la jurisdicción agraria y rural, ya que ella solo conocerá de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

La segunda interpretación implicaría poner una restricción innecesaria al acceso de esas personas a la administración de justicia y la primera contradice el interés del proceso híbrido que pretende crear la jurisdicción agraria en estos temas. Por lo tanto, la tercera opción serían las más factible, pero aun así, pervive la confusión frente a los medios de control a considerar y su procedimiento. En ese caso, es al legislador a quien le corresponde precisar el contenido del párrafo, para que se entienda debidamente la intención y la razón de la limitación o su alcance. Además, de asegurarse que se defina qué tipo de actos administrativos de contenido agrario y rural, van a ser considerados en esta jurisdicción y se aseguren todas las reglas procesales necesarias para que los derechos de las partes, incluyendo los del Estado, estén garantizados en los procesos agrarios y rurales

Si de lo que se trata es que opere libremente el **proceso contencioso administrativo y sus medios de control**, como mecanismo de defensa en contra de actos administrativos en asuntos agrarios y rurales, debe quedar claro el alcance de esa competencia y el procedimiento a seguir. No puede existir incertidumbre, como hasta ahora sucede, sobre si la simple decisión de solicitar una nulidad de un acto administrativo involucraría las reglas del CPACA o las normas procesales propias de la jurisdicción agraria y rural.

⁵⁰ **Art. 17. Legitimación.** Podrán acudir a la Jurisdicción Agraria y Rural: //Toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado, con interés en los derechos en litigio. //La Defensoría del Pueblo, los Procuradores Ambientales, Minero Energéticos y Agrarios, los personeros municipales (...) //Parágrafo: Lo dispuesto en el numeral 1 no se aplicará a las acciones y medios de control de naturaleza pública. [Énfasis de la Sala]

e) Conflictos de competencia (artículo 8.3 y 14)

El Artículos 8, numeral 3⁵¹ del proyecto señala las reglas en materia de la resolución de conflictos de competencia, junto con el 14, que plantea la forma en que las autoridades judiciales los solucionarán. No obstante, no es claro lo que ocurre en el caso de que los procesos involucren autoridades administrativas. ¿En el caso de que lo hagan, no debería resolver el conflicto el Consejo de Estado también en lo que le corresponda?

Ante la significativa ambigüedad que propone esta ley, los conflictos entre jurisdicciones van a ser del orden del día y la competencia la tendrá que resolver la Corte Constitucional en los términos del artículo 14 del proyecto de ley.

El legislador debe evaluar, en consecuencia, si para los asuntos contencioso administrativos, podría ser el Consejo de Estado, como órgano de cierre en materia contencioso administrativa, quien decida los conflictos de competencias para los asuntos contencioso administrativos dentro de la Jurisdicción Agraria y Rural, y revisar el término de diez días para la definición de conflictos de competencias de que habla la norma, ya que ese término es muy corto y compromete como se dijo, la adecuada determinación de un asunto tan relevante como es el esclarecimiento del juez natural de una causa. En tal caso, se debería seguir el procedimiento contencioso administrativo para el efecto.

Ahora, la resolución de los conflictos al interior de la jurisdicción agraria y rural está en cabeza de la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia, pero cuando se trata de conflictos entre jurisdicciones, la competente es de la Corte Constitucional.

Los debates en materia de competencias entre autoridades del orden nacional y territorial, o entre entidades administrativas del orden nacional en general, no sufren mengua alguna y siguen siendo, en principio, competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil, por tratarse de procesos de orden administrativo. Igualmente, en caso de que se trate de conflictos entre autoridades que cumplan funciones jurisdiccionales y otras que cumplan funciones administrativas, la competencia es de este cuerpo colegiado. Se trata de un aspecto que debe considerar el legislador, por ejemplo, ante eventuales conflictos entre la Agencia Nacional de Tierras y jueces agrarios y rurales o contencioso administrativos, en el manejo de procesos de naturaleza agraria.

⁵¹ «La Sala de Casación Civil Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia conocerá de los siguientes asuntos: [...] 3. De los conflictos de competencia entre Tribunales Agrarios y Rurales, y entre los jueces agrarios y rurales de diferentes distritos judiciales.» y «4. De las peticiones de cambio de radicación de un proceso o actuación que implique su remisión a un distrito judicial distinto al que se presentó la demanda».

Finalmente, en consideración a que según el artículo 246 de la Constitución, se reconoce el derecho a la jurisdicción especial indígena, y que muchos de los asuntos que son objeto de definición por la jurisdicción agraria y rural tienen que ver con aspectos que pueden involucrar tierras o comunidades indígenas, resulta pertinente que el legislador consagre reglas de determinación de competencias dado que se pueden generar conflictos entre las jurisdicciones agraria y rural y la especial indígena, que deberán ser resueltos por la Corte Constitucional (artículo 14).

f) Dificultades frente al principio de «permanencia agraria» (Art. 5.12)⁵².

Si bien este principio responde al espíritu de la ley de proteger a los sujetos de especial protección constitucional, a los habitantes del campo en general y contribuir a su acceso efectivo a la propiedad de la tierra, la autorización incondicional de impedir el desalojo de quienes tengan tenencia de una tierra que no es propia, o que está en debate judicial o policivo, hasta tanto se resuelva la controversia, puede generar incentivos negativos, que faciliten que a través de la coacción o de actos de violencia, personas inescrupulosas decidan ocupar bienes que no son propios, y se legitime, por las mismas autoridades judiciales, el abuso del derecho, el desconocimiento a la propiedad privada y la ocupación ilegal de bienes rurales.

Al respecto, se recuerda que el artículo 58 de la Constitución consagra el derecho fundamental a la propiedad y dispone que, en nuestro ordenamiento, «[s]e garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores». Por lo tanto, conforme a la jurisprudencia constitucional⁵³, la propiedad privada resulta ser un pilar del Estado Social de Derecho dado que no solo es un derecho subjetivo de las personas, sino que es tanto «un instrumento de realización personal y familiar [como] un medio para la satisfacción de intereses comunitarios»⁵⁴.

La Corte Constitucional ha resaltado que el derecho a la propiedad privada tiene⁵⁵, entre sus características, el de ser un derecho exclusivo, puesto que el propietario puede «oponerse a la intromisión de un tercero en su ejercicio»⁵⁶; y el de ser, *prima facie* irrevocable, habida cuenta de que su «extinción o transmisión depende por lo general de la propia voluntad de su propietario y no de la realización de una causa extraña o del solo querer de un tercero»⁵⁷.

⁵² Artículo 5. Principios del Derecho Agrario. [...] Permanencia Agraria. Se garantizará a los sujetos en condición de vulnerabilidad la continuidad en la tenencia y posesión agraria con fines productivos. En consecuencia, las autoridades judiciales evitarán los actos de perturbación o desalojo que irrumpan las actividades productivas necesarias para su autosuficiencia y/o para el logro de la soberanía alimentaria, hasta tanto se expida la providencia que resuelva la controversia.

⁵³ Corte Constitucional, sentencia C-020 de 2023.

⁵⁴ Corte Constitucional, sentencias C-192 de 2016 y C-284 de 2021.

⁵⁵ Corte Constitucional, sentencia C-020 de 2023.

⁵⁶ Corte Constitucional, sentencias C-192 de 2016 y C-284 de 2021.

⁵⁷ Corte Constitucional, sentencias C-192 de 2016 y C-284 de 2021.

Lo anterior, en consideración a que el ámbito de protección de este derecho fundamental está compuesto principalmente por los atributos de uso, goce y disposición que la Constitución y la Ley reconocen a su titular⁵⁸. El uso consiste en la facultad del propietario de «servirse de la cosa»⁵⁹ y de aprovecharse de los servicios que esta da. El goce confiere al propietario la prerrogativa de «recoger todos los productos que acceden o se derivan de su explotación»⁶⁰. Por último, el atributo de disposición implica que el propietario está facultado para enajenar de cualquier forma la titularidad de sus bienes⁶¹.

Con todo, no es un derecho absoluto⁶², pues en caso de utilidad pública o de interés social «el interés privado deberá ceder al interés público o social» y se debe respetar su función social y ecológica, que para los propietarios puede implicar obligaciones.

En ese orden de ideas, como los jueces también deben garantizar la efectividad de los valores, principios y derechos que se encuentran consagrados en la Carta (artículo 2 C.P.), el principio que se propone en el artículo 5, numeral 12, del proyecto de ley constituye una clara limitación a la propiedad, de naturaleza procesal, que el legislador debe considerar con cuidado, para asegurarse que medien realmente razones de interés general, debidamente soportadas, que justifiquen esa decisión⁶³.

La Sala considera, *prima facie*, que la medida que el proyecto propone, sin la debida justificación, es inconstitucional, no obstante la importante finalidad que busca. De probarse su necesidad y su proporcionalidad frente a los derechos del propietario, sería necesario cualificar el acceso a esa garantía para disminuir el riesgo de abuso del derecho.

Un mecanismo para evitar controversias sobre la legitimación de la *expropiación de facto* mediante actos de violencia o amenazas y la desprotección eventual del derecho a la propiedad y a la seguridad alimentaria, en aras de asegurar la proporcionalidad de la iniciativa, podría ser el cualificar el acceso a esa garantía. A título de ejemplo, podría limitarse la norma, a evitar el desalojo en los casos en que el acceso al bien o a su tenencia, se haya dado por razones que en su momento fueron legales y están en discusión (arrendamiento, contrato, permiso de ocupación, compraventa, permuta, etc.), la tenencia se ejerció de manera pacífica y sin apelar a la violencia y la persona se encuentra en estado de debilidad manifiesta o es un sujeto de especial protección constitucional en condiciones precarias. No obstante, sigue siendo una norma muy problemática en muchos casos, por ejemplo, cuando se da la ocupación en áreas protegidas, en zonas de uso público, etc.

⁵⁸ Corte Constitucional, sentencia C-410 de 2015.

⁵⁹ Corte Constitucional, sentencias C-189 de 2006, C-133 de 2009 y T-585 de 2019.

⁶⁰ Corte Constitucional, sentencias C-189 de 2006, C-133 de 2009 y T-585 de 2019.

⁶¹ Corte Constitucional, sentencias C-189 de 2006, C-133 de 2009 y T-585 de 2019.

⁶² Corte Constitucional, sentencias C-258 de 2013, C-410 de 2015 y C-669 de 2015, entre muchas otras.

⁶³ Corte Constitucional, sentencia T-245 de 1997. Ver también, sentencia C-750 de 2015.

g) Régimen de transición (artículo 70)

En el artículo 70 del proyecto se indica, - en cuanto al **régimen de transición**-, que los **procesos agrarios que a la entrada en vigor de la ley** estén cursando en la jurisdicción ordinaria o contencioso administrativa, seguirán su curso bajo la jurisdicción original, a menos que una de las partes solicite el traslado del proceso a la Jurisdicción Agraria, si el proceso no ha iniciado la etapa probatoria.

Esta norma tiene la complejidad de que si no se identifica adecuadamente qué es lo agrario en el debate, se puede solicitar el traslado de los asuntos de lo contencioso administrativo a lo agrario, sin que se trate necesariamente de procesos agrarios. Y sólo dependerá del juez agrario, en los términos del artículo 24 del proyecto de ley, calificar el proceso, para determinar si un asunto es agrario o no y el eventual uso indebido del derecho por el entorpecimiento del derecho. Sólo con posterioridad al traslado del proceso se podrá establecer en realidad, quien es el juez competente y quien no.

Ese mismo artículo 70 señala más adelante, que los jueces agrarios y rurales tendrán competencia sobre los procesos que se den, una vez entre en vigor la ley. A su vez, consagra el precepto que, si se trata de procesos que no han iniciado la etapa probatoria, y «se mantienen en la jurisdicción ordinaria a contenciosa, deben observar las reglas y principios de esta ley».

Esta norma, por lo tanto, intenta desde la jurisdicción agraria, intervenir en los procesos en curso en la jurisdicción contenciosa, que resulten ser aparentemente «agrarios, pero no trasladados», no obstante tratarse de otra jurisdicción, que se ciñe por sus propias normas y procedimientos. Se trata de un elemento de la norma que, por tanto, es inconstitucional, por afectar la independencia judicial y la autonomía de los procesos (art. 228).

Aunado a lo anterior, el efecto de este régimen de transición podría quedar en entredicho, si se aplica el fuero de atracción (art. 4 y 5); que como se vio, no tiene límites temporales, por lo que sería necesario precisar el alcance de ambas posibilidades, en uno u otro caso.

Finalmente, se considera indispensable que el legislador consagre una ampliación al régimen de transición que se propone, de por lo menos un año, para darle un compás de espera razonable a la articulación de los distintos procedimientos que este régimen vincula, y para que el proyecto se socialice, en aras de evitar continuos conflictos de competencia. Esa posibilidad puede contribuir a que se vayan decantando las posibles confusiones que tengan las autoridades judiciales frente a los alcances de la nueva jurisdicción y se facilite paulatinamente su conocimiento y adopción.

h) Ausencia del reconocimiento debido a las víctimas del conflicto armado y de un enfoque especial que tenga en cuenta sus condiciones específicas

Destaca la sala, como se mencionó previamente, que se echa de menos una mirada más directa a las víctimas, a lo largo del proyecto, quienes son sujetos de especial protección constitucional de acuerdo a lo expresamente señalado en el Acto Legislativo 03 de 2023. De hecho, son pocas las referencias que se hacen a su situación concreta y particular, que es diferente a la de campesinos y los grupos étnicos.

De allí que se concluya que el tema de la restitución de tierras es central en la cuestión agraria y en las discusiones de paz, ligadas a la política de reparación integral a las víctimas del conflicto, en el marco de los parámetros que ha establecido el Estado para configurar un modelo de justicia transicional.

Por lo que sorprende que no existan más precisiones sobre este tema, más allá del párrafo 3 del artículo 7 del proyecto de ley, que habla de la suspensión y acumulación de procesos bajo la ley de restitución de tierras.

Nótese que, incluso en la justificación del proyecto de ley, el tema de las víctimas del conflicto armado, que es eje central en las problemáticas de la tierra en nuestro país, se desdibuja bastante. Un aspecto que debe tomarse en consideración, en especial, porque en el artículo 3 del Acto Legislativo 03 de 2023, que crea el artículo 238 A de la Carta, se deja muy claro que la Jurisdicción Agraria y Rural pretende la protección de «los campesinos, los Grupos Étnicos: comunidades negras o afrocolombianas, palenqueras, raizales, pueblos y comunidades indígenas, comunidad Rom y las víctimas del conflicto armado» [Énfasis añadido].

La estructura jurídica para los tribunales especializados en restitución de tierras tiene un enfoque especial para la población desplazada al que no alude el proyecto de ley y que tampoco se reconoce en el marco de este procedimiento especial⁶⁴.

i) Últimas normas por considerar

De manera sintética, se ponen de presente otras normas puntuales, que requieren ser consideradas debidamente por el Legislador, como sigue a continuación:

- **Artículo 34. Presunción de veracidad.** La presunción de buena fe está consagrada para todos, en el ordenamiento jurídico colombiano. ¿Qué sucede si hay más de un sujeto de especial protección constitucional en cada caso?

⁶⁴ Vgr. La ley 1448 de 2011 sobre restitución de tierras también trae un aparte especial para las mujeres víctimas de despojo. Es decir, este proceso tiene una perspectiva diferenciada para las mujeres

La regla general en materia de cargas procesales indica, que le corresponde a cada parte acreditar los hechos que invoca, tanto los que sirven de base para la demanda como los que sustentan las excepciones; de tal manera que se asumen las consecuencias negativas, en caso de no hacerlo⁶⁵.

No obstante, en la actualidad se reconoce la posibilidad de apelar en muchos procesos a la teoría de las «cargas dinámicas», fundada en los principios de solidaridad, equidad, lealtad y buena fe procesal, donde el postulado de que «quien alega debe probar» cede su lugar al postulado «quien puede debe probar»⁶⁶.

Inspirado un poco en el reconocimiento que se le ha dado al juez constitucional, para que active su función directiva en el proceso, no solo para decretar pruebas en forma oficiosa sino para redistribuir las cargas probatorias entre los sujetos procesales, especialmente frente a personas en circunstancias de debilidad manifiesta, el proyecto invierte la carga de la prueba en los procesos agrarios y rurales, en favor de los sujetos de especial protección reconocidos en él.

En ese orden, si bien en algunas ocasiones tal inversión probatoria se ha considerado viable constitucionalmente, debe revisar el legislador, a la luz de la igualdad procesal y de la proporcionalidad, si es más coherente o no, conforme a las necesidades de los procesos agrarios y rurales, una inversión de la carga de la prueba, como se propone, o la aplicación de la regla general enunciada, o en su defecto la carga dinámica de la prueba.

- **Artículo 38. Contenido de la sentencia.** Debería tenerse en cuenta también la estructura de la sentencia que se plantea en el CPACA, artículo 187.

- **Artículo 60. Procedencia de la Conciliación.** La conciliación contencioso administrativa se sujeta a la Ley 2220 de 2022 que alude a los procedimientos que se siguen a partir de los medios de control del CPACA. En este proyecto de ley, no se habla de medios de control, en general, ni tampoco reenvía, para el efecto, a las normas del CPACA. Solamente se alude, a la acción de nulidad agraria, por lo que no es claro el procedimiento que se seguirá en la conciliación de asuntos contenciosos de la jurisdicción agraria. Otro ejemplo de cómo la articulación entre procedimientos y el trámite de base que propone el proyecto de ley, en ocasiones, no se alinean en sus elementos esenciales.

Además, debe precisarse la materia susceptible de conciliación facultativa, esto es, el acto administrativo particular y concreto de contenido patrimonial y las controversias contractuales.

⁶⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-070 de 1993.

⁶⁶ Corte Constitucional, Sentencias T-741 de 2004 y T-346 de 2011, entre otras.

IV. CONCLUSIONES

De conformidad con el análisis realizado sobre el proyecto de ley puesto en consideración de la Sala y la revisión particular de los artículos 9, parágrafo 1, 31, 53, 55, 56 y 59 del proyecto de ley de la referencia, esta Corporación da cuenta de lo siguiente:

1. Impacto del proyecto de ley en las competencias actuales del Consejo de Estado

El proyecto de ley «por medio de la cual se determinan las competencias de la Jurisdicción Agraria y Rural, se establece el procedimiento especial agrario y rural y se dictan otras disposiciones», es eje central de la consolidación de la Jurisdicción Agraria y Rural, puesto que consagra la competencia y el procedimiento requerido para hacer operativa esa jurisdicción, con el fin de implementar garantías para una mayor accesibilidad a la propiedad de la tierra y a la resolución de conflictos en materia agraria.

No obstante, para que esa jurisdicción entre en funcionamiento y cumpla con el importante papel que exige el país, es determinante que el legislador defina la mejor forma de garantizar esos objetivos, y que, en materia de competencias y procedimientos, proponga criterios procesales que se ajusten a la Carta. Para el efecto, es necesario que se delimiten de manera precisa, razonable y proporcionada, las competencias y los procedimientos a seguir en esa jurisdicción, considerando las funciones que cumplen los vigentes tribunales superiores de justicia, con quienes debe obrar en sinergia. Entre estos, el Consejo de Estado, quien también ocupa un rol, como máximo tribunal de lo contencioso administrativo.

De la adecuada y precisa separación de competencias entre los órganos que componen la Rama Judicial y de la debida organización interna de cada una de las jurisdicciones, depende, que la agraria y rural funcione de manera efectiva, eficiente y oportuna. En contraste, dejar de realizar los ajustes necesarios para asegurar la operatividad correcta de esta jurisdicción, puede conducir a múltiples conflictos de competencias jurisdiccionales, al vaciamiento de competencias previamente consolidadas en favor de la jurisdicción contencioso administrativa o de la ordinaria; a la desarticulación de los órganos del sistema judicial, a la dilación injustificada e innecesaria de los procesos nuevos y en curso, y, lo más complejo, a la frustración de las expectativas que se ciernen sobre esta jurisdicción, respecto a la definición y contribución en la resolución de conflictos y manejo de tierras. Estas problemáticas que se ponen de presente, entonces, se constituyen en una potencial amenaza contra el debido proceso, el juez natural y la seguridad jurídica, entre otros parámetros superiores.

Bajo ese entendido, la Sala de Consulta y Servicio Civil advierte la necesidad de realizar diferentes ajustes en la arquitectura que define la competencia y el procedimiento de la jurisdicción Agraria y Rural. El estado actual del proyecto desconoce importantes competencias y disminuye el alcance de las facultades que, por disposición constitucional, han sido instituidas en el Consejo de Estado, debido a la finalidad y especialidad de la jurisdicción contencioso administrativa, en la cual ejerce como órgano de cierre.

De manera alguna podrían pretenderse resultados positivos si para la puesta en marcha de la nueva normativa se desconoce el principio de jurisdiccionalidad y en el novicio escenario jurídico, esta Corporación judicial queda relegada del cumplimiento efectivo de las funciones que el constituyente le ha confiado, por el papel desproporcionado brindado a los Tribunales Agrarios y Rurales.

A continuación, se referirán estas consideraciones, en armonía con el estudio realizado en este concepto:

i) En primer lugar, como los asuntos de conocimiento del Consejo de Estado son contencioso administrativos, dependerá de la claridad de la ley el deslindar aquellos temas propios de la Jurisdicción Agraria y Rural, de los asuntos administrativos que le corresponden sólo a la jurisdicción contenciosa, pues, en ausencia de una limitación competencial precisa con respecto al objeto de la ley, y de claridad sobre el verdadero alcance de lo que se entiende por «asuntos agrarios y rurales» en sentido estricto, se pueden comprometer los procesos y procedimientos en curso sobre estos temas en la jurisdicción contencioso administrativa, aquellos que se inicien en la jurisdicción agraria, e incluso la labor de los jueces y magistrados en estas dos jurisdicciones, con impacto directo en los intereses que se surten mediante los procesos agrarios y rurales en su conjunto.

En consecuencia, para evitar que se torne inviable institucionalmente la relación entre jurisdicciones, el proyecto de ley debe delimitar de manera adecuada de lo que se entiende por causas agrarias y rurales. Desatender esta necesidad podría desconocer importantes valores, principios y derechos constitucionales ligados al debido proceso, a la seguridad jurídica, al juez natural y, puntualmente, en relación con el Consejo de Estado, al marco constitucional vigente que establece en esa institución judicial, las funciones propias del control de actos o actuaciones administrativas, hechos, operaciones y contratos estatales mediante los cuales se busca cumplir la función pública y administrativa. Se trata, entonces, de prevenir una desconfiguración por vía legal de la Rama Judicial y, en particular, del Consejo de Estado, Corporación en la cual se concentra este pronunciamiento.

ii) En segundo lugar, el Consejo de Estado, en virtud de la creación de esta nueva jurisdicción, se enfrenta, además, a una reducción significativa de sus competencias en segunda instancia en materias agrarias y rurales, que son de su conocimiento

en la actualidad, no solo porque muchas de las atribuciones que tenía en estos temas pasaron con este proyecto de ley a los jueces y tribunales agrarios, sino porque de acuerdo con la estructura de la jurisdicción agraria y rural, son los Tribunales Agrarios, en realidad, los que van a definir el grueso de los debates contencioso administrativos en estos asuntos, como jueces de segunda instancia de las causas agrarias y rurales, que conocen ampliamente los juzgados en primera instancia (artículos 7, 10 y 12).

De hecho, el proyecto de ley, en el artículo 53, reconoce esta misma apreciación, ya que autoriza la unificación de la jurisprudencia en estas materias, por parte de los tribunales agrarios y rurales, en virtud del enfoque territorial que ellos tienen, en el ámbito en el que operan. Lo que obliga a reflexionar con cautela sobre este tema, habida cuenta que la competencia para la unificación de jurisprudencia está asignada a los órganos de cierre de cada jurisdicción – que en este caso debe ser el Consejo de Estado y a la Corte Suprema de Justicia-, y no a otras autoridades judiciales, como ocurre con los tribunales agrarios y rurales, a partir del proyecto de ley propuesto.

iii) Adicionalmente, aunque se mantienen en el texto del proyecto algunas de las competencias del Consejo de Estado en materia de acciones constitucionales⁶⁷ y expropiación (artículo 9, parágrafo 1), en segunda instancia, muchas de las atribuciones y asuntos agrarios que eran de conocimiento de los jueces, -por ejemplo, aquellos consagrados en el artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017⁶⁸- pasaron ahora a ser competencia de la Agencia Nacional de Tierras.

De acuerdo con este proyecto de ley, se definirán por vía administrativa los asuntos de clarificación de la propiedad, deslinde de bienes de la Nación, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, extinción del dominio de predios incultos, reversión y revocatoria de titulación de baldíos, entre otros. Tales temas no serán, por tanto, de conocimiento directo e inicial del Consejo de Estado, como instancia de resolución, porque los actos administrativos que profiera la Agencia Nacional de Tierras solo tendrán control rogado a través de la acción de nulidad agraria, que le corresponde, según el proyecto de ley, a los jueces agrarios y rurales (artículo 12.22).

⁶⁷ Acción de tutela, acciones de cumplimiento, populares y de grupo

⁶⁸ Artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017. 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.

Estos y otros procesos relevantes en materia de tierras y asuntos agrarios serán ahora competencia de los jueces de primera instancia de la nueva jurisdicción y en segunda instancia de los tribunales, por lo que se adjunta, en el Anexo que acompaña a esta decisión (Pág. 20), una descripción de aquellas competencias de esta Corporación, que acorde con su reglamento interno, pierde eventualmente el Consejo de Estado, una vez entre en vigor, la ley en discusión.

iv) Si bien es cierto que en estas materias se le concede al Consejo de Estado la posibilidad de conocer de decisiones de la jurisdicción agraria y rural, a partir de los recursos extraordinarios (revisión eventual y recurso extraordinario de revisión), y que, en virtud de ellos, puede arribarse a una presunta posibilidad de unificación jurisprudencial, también es cierto que se trata de recursos que en gran medida se encuentran limitados en sus posibilidades de definición, pues se deben centrar en errores *in procedendo* o exigen el cumplimiento de causales técnicas, por lo que muchos de los temas sustanciales contencioso administrativos que le corresponden ahora a la jurisdicción agraria y rural, quedarán por fuera de la consideración del Consejo de Estado; lo que contraría el mandato constitucional del artículo 237 constitucional que consagra al Consejo de Estado como «Tribunal supremo de lo contencioso administrativo».

Por todo lo anterior, la Sala concluye, *prima facie*, que algunas de las normas que forman parte del proyecto de la referencia, tienen problemas de constitucionalidad, entre otras razones, por comprometer las competencias de órgano de cierre asignadas por la Constitución al Consejo de Estado, en los asuntos contencioso administrativos, incluso en la jurisdicción agraria; por afectar el debido proceso o las premisas del juez natural; por generar incertidumbres procesales y vacíos normativos: de manera tal que se sugiere respetuosamente su reformulación y ajuste, como se propondrá, más adelante, para concederle a la Jurisdicción Agraria y Rural, la seguridad jurídica y la claridad procesal que se requiere, para su consolidación efectiva.

En ese sentido, para lograr la garantía del debido proceso de todos los involucrados y el cumplimiento de las aspiraciones sociales que se ciernen sobre los nuevos jueces especializados, el proyecto requiere de ajustes relevantes en algunos de sus artículos, con el propósito de lograr la independencia judicial, la autonomía y la garantía del juez natural en la distribución de competencias entre la jurisdicción contencioso administrativa y la agraria y rural.

Por lo tanto, aunado a la necesidad de contar con mayor certeza sobre lo que se entiende por asuntos *agrarios y rurales*, es menester reconocer que los recursos ordinarios y extraordinarios que se plantean en el proyecto de ley a favor del Consejo de Estado resultan insuficientes para la materialización de sus competencias como uno de los órganos de cierre en la jurisdicción agraria y rural. En adición a las competencias que perdió en estos temas y que le fueron

distribuidas a órganos administrativos o judiciales, los recursos extraordinarios consagrados en el proyecto de ley, no le permiten un conocimiento pleno de todas las decisiones que se toman en materia contencioso administrativa en la nueva jurisdicción (vgr. decisiones de única instancia o las de la Agencia Nacional de Tierras) y, paralelamente, son recursos que tienen causales o requisitos, que limitan abiertamente en el acceso a esta Corporación .

En consecuencia, además de evidenciar algunas dificultades constitucionales de ciertas normas conexas a la labor de esta Corporación, la Sala plantea sugerencias concretas relacionadas con la distribución de competencias y la consagración de nuevos recursos extraordinarios, -como el de unificación de jurisprudencia-, para que asuntos relevantes en materia agraria y rural, puedan ser conocidos y decididos de fondo por el Consejo de Estado, en segunda instancia, conforme a un despliegue idóneo de sus competencias constitucionales previstas en el artículo 237 superior, en los términos expuestos.

En ese orden de ideas, de no subsanarse tales problemáticas por parte del legislador, el proyecto deberá ser considerado inconstitucional, porque lejos de favorecer los esfuerzos de creación de una jurisdicción agraria que fortalezcan la labor judicial y la resolución de los conflictos en materia de tierras y propiedad agraria, contribuirá a multiplicarlos, en diversos sentidos, y a afectar la seguridad jurídica existente, tanto en los procesos adelantado o que debe adelantar la jurisdicción ordinaria, como en los que le corresponden a la contencioso administrativa.

2. Indicaciones que se proponen frente a estos asuntos

En consideración a los **recursos y la distribución de competencias** consagradas en el proyecto de ley, la Sala solicita que, con el fin de fortalecer las competencias del Consejo de Estado como órgano de cierre de los asuntos contenciosos en la Jurisdicción Agraria y Rural, y en aras de propender por un proyecto de ley que sea respetuoso de las estructura constitucional definida para el funcionamiento del Consejo de Estado, el legislador incluya en la normativa en discusión, los siguientes recursos y cambios al articulado previsto en el proyecto, así:

a) Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia. En los términos aquí vistos, muchas decisiones de los jueces agrarios y rurales de única instancia no tendrán revisión ni de sus superiores, ni del Consejo de Estado, vía los recursos enunciados.

Por lo tanto, además de contar con la integración del recurso extraordinario de revisión y con el de revisión eventual, que se encuentran limitados, por exigir causales específicas o tratarse del conocimiento de asuntos *in procedendo*, se considera pertinente explorar la posibilidad de que además de los eventos extraordinarios enunciados, la Jurisdicción Agraria y Rural incluya el *recurso*

extraordinario de unificación de jurisprudencia. Se trata de un mecanismo procedente contra las sentencias dictadas en única y en segunda instancia por los tribunales, en este caso agrarios y rurales, lo que abarcaría en general los pronunciamientos contenciosos, en la jurisdicción agraria.

Así las cosas, las sentencias de unificación del Consejo de Estado constituyen precedente en materia de lo contencioso administrativo y podrían serlo también en la jurisdicción agraria y rural. Por lo tanto, tendrían carácter vinculante para los jueces y tribunales agrarios y rurales, pues, de este modo, se garantizarían, entre otros, los principios superiores de la igualdad ante la ley y de la seguridad jurídica, en estas novísimas competencias.

b) Competencia especializada de los Tribunales Agrarios y Rurales

Considera la Sala que, aunque el objetivo de la Jurisdicción Agraria y Rural es permitir que los jueces cercanos al conflicto le den una pronta solución a las dificultades que se dan en materia agraria, de una manera rápida y efectiva, en algunos casos, la cercanía al conflicto no siempre es suficiente para asegurar una justicia independiente y oportuna en los entes territoriales.

Por consiguiente, debería explorarse la posibilidad de que, a petición de parte, del Ministerio Público, de las autoridades judiciales que tienen el proceso bajo su conocimiento o incluso de terceros interesados, fuera posible promover el cambio de competencia de asuntos en conocimiento de los jueces agrarios en primera instancia, de manera tal que pasaran a los tribunales agrarios, para lograr un tratamiento concreto de asuntos que por su volumen, complejidad o riesgo, deban ser manejados preferentemente en instancias superiores.

Esa habilitación del legislador del cambio de competencia podría darse, siempre, en razón a factores objetivos, como el orden público, asuntos de relevancia nacional, impacto departamental o nacional de los asuntos agrarios y rurales en trámite, que requiera de una visión integral de la región; complejidades técnicas y estructurales muy serias del proceso, etc. Y si se determinan unas razones abstractas y objetivas y esa modificación se da en un momento inicial y perentorio del proceso, dicho cambio podría ser factible, sin afectar el debido proceso. Lo que permitiría que esa modificación no fuera discrecional.

c) Competencias contencioso administrativas en manos de los Tribunales y el Consejo de Estado

Así mismo, para asegurar que ciertos asuntos administrativos puedan ser conocidos, sin duda alguna, por el Consejo de Estado, como máximo tribunal de lo contencioso administrativo, dentro de la Jurisdicción Agraria y Rural, es pertinente considerar que no todos los asuntos contencioso administrativos deberían ser exclusivamente de conocimiento de los jueces agrarios en general, sino que, frente

a ciertos asuntos, la competencia debería ser, en primera instancia, del tribunal, y en segunda instancia, necesariamente, del Consejo de Estado.

Así las cosas, acogiendo la propuesta de varios de los participantes en la audiencia mencionada, la Sala considera que los asuntos que eran propios del procedimiento único en el Decreto Ley 902 de 2017, y que se describen en el artículo 58 de esa normativa, no deben quedar en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras, sino que se deben mantener en el ámbito judicial. De manera tal que dichos asuntos deben ser de competencia de los Tribunales agrarios y rurales, y en segunda instancia, de conocimiento del Consejo de Estado, como ya se mencionó.

También se considera pertinente, como alternativa adicional, que algunas de las competencias de los jueces agrarios y rurales pasen al conocimiento de los tribunales, y en particular, que se regrese a los prepuestos normativos planteados en el proyecto de ley anterior, presentado en el 2023 y concertado con anterioridad, el cual, en los artículos 9 y 12 – como puede observarse en el Anexo páginas 58 y 59-, contaba con un catálogo de competencias entre los jueces y tribunales agrarios que a juicio de la Sala, contribuirían a reforzar los atributos de órgano de cierre del Consejo de Estado y, con ello, la garantía del cumplimiento de las funciones encomendadas constitucionalmente a esta Corporación.

Por todo lo anterior, y en virtud de lo expuesto, se concluye lo siguiente:

- i) La Sala de Consulta y Servicio Civil advierte la inconstitucionalidad de los artículos sobre competencia atribuida a los jueces y Tribunales Agrarios, en tanto desconocen y contrarían el Acto Legislativo 03 de 2023 que le confiere al Consejo de Estado, de conformidad con el artículo 237 de la Constitución, la atribución constitucional para ejercer como órgano de cierre de la Jurisdicción Agraria en asuntos contencioso administrativos;
- ii) Para la Sala también resultan insuficientes los recursos extraordinarios de revisión eventual y recurso extraordinario de revisión, en tanto se trata de recursos que proceden, en gran medida, por errores *in procedendo*, los que no resultan instrumentos suficientes para garantizar que el Consejo de Estado actué como órgano de cierre en las controversias agrarias y rurales, y con ello también se contraría el mandato del artículo 237 constitucional.
- iii) El proyecto de ley desconoce el principio de jurisdiccionalidad en razón a que muchas de las atribuciones y asuntos agrarios que eran de conocimiento de los jueces pasan a ser competencia de la Agencia Nacional de Tierras, cuyos actos administrativos solo tendrán control rogado a través de la acción de nulidad agraria;

- iv) El proyecto de ley debe delimitar de manera adecuada lo que se entiende por causas agrarias y rurales de que conocerían como órganos de cierre de cada jurisdicción tanto el Consejo de Estado como la Corte Suprema de Justicia, en razón a que, como está concebido, generará múltiples conflictos de competencia, lo cual afecta el principio de seguridad jurídica y la garantía fundamental del debido proceso, vulnerando el principio del «juez natural».
- v) La Sala, a fin de superar los vicios de inconstitucionalidad anunciados, plantea sugerencias concretas relacionadas con la distribución de competencias y la consagración de nuevos recursos extraordinarios, - como el de unificación de jurisprudencia-, para que asuntos relevantes en materia agraria y rural, puedan ser conocidos y decididos de fondo por el Consejo de Estado, en segunda instancia, conforme al artículo 237 superior;
- vi) La Sala considera que el proyecto de ley debe precisar con la mayor claridad la materia susceptible de conciliación facultativa de los asuntos agrarios y rurales.

Remítase al ministro de Justicia y del Derecho y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Presidenta de la Sala

MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA
Consejera de Estado

JUAN MANUEL LAVERDE ALVAREZ
Consejero de Estado

JOHN JAIRO MORALES ALZATE
Consejero de Estado

REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala

CONSTANCIA: La presente decisión fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada Samai, con el fin de garantizar su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.