



Instituto Interamericano de  
Cooperación para la Agricultura

**JUSTICIA AGRARIA:  
LA EXPERIENCIA COLOMBIANA**

**Cuaderno Técnico de Desarrollo Rural No. 32**

*Manuel Ramos Bermúdez*

**Noviembre 2004**

La construcción histórica de la jurisdicción agraria en Colombia. / Manuel Ramos Bermúdez - San José, C.R. : IICA, 2004.

67 p. ; 28 cm. - (Cuaderno Técnico n° 32, Área de Desarrollo Rural Sostenible)..

ISBN 92-9039-616-4

1. Derecho agrario - Colombia I. Ramos Bermúdez, Manuel II. IICA. III. Título IV. Serie

AGRIS  
D50

DEWEY  
343.076

# ÍNDICE

<b>1. ANTECEDENTES DEL DERECHO AGRARIO .....</b>	<b>1</b>
<b>LEY 200 DE 1936 .....</b>	<b>3</b>
<b>LEY 100 DE 1944 .....</b>	<b>6</b>
<b>DECRETO 291 DE 1957 .....</b>	<b>7</b>
<b>LEY 4ª DE 1973 .....</b>	<b>7</b>
<b>LEY 30 DE 1988 .....</b>	<b>8</b>
<b>2. CREACIÓN DE LA JURISDICCIÓN AGRARIA .....</b>	<b>9</b>
<b>ACTAS DE LA COMISIÓN REDACTORA .....</b>	<b>10</b>
<b>3. ESTRUCTURA Y ANÁLISIS DEL DECRETO 2303 DE 1989 .....</b>	<b>15</b>
<b>JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA .....</b>	<b>16</b>
<b>ASUNTOS EXCLUIDOS DE LA JURISDICCIÓN AGRARIA .....</b>	<b>18</b>
<b>LA NOCIÓN DE LO AGRARIO O ‘AGRARIEDAD’ .....</b>	<b>19</b>
<b>ÓRGANOS DE LA JURISDICCIÓN AGRARIA .....</b>	<b>21</b>
<b>DE LOS JUECES AGRARIOS .....</b>	<b>22</b>
<b>COMPETENCIA DE LOS JUECES AGRARIOS .....</b>	<b>22</b>
<b>SALAS AGRARIAS DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE</b>	
<b>DISTRITO JUDICIAL: COMPETENCIA FUNCIONAL .....</b>	<b>23</b>
<b>SALA DE CASACIÓN CIVIL Y AGRARIA DE LA CORTE</b>	
<b>SUPREMA DE JUSTICIA: COMPETENCIA FUNCIONAL .....</b>	<b>24</b>
<b>PODERES Y DEBERES DEL JUEZ AGRARIO .....</b>	<b>25</b>
<b>AMPARO DE POBREZA EN MATERIA AGRARIA .....</b>	<b>27</b>
<b>Ministerio Público .....</b>	<b>28</b>
<b>REGLAS Y PRINCIPIOS DE LA JURISDICCIÓN AGRARIA .....</b>	<b>29</b>
<b>AUDIENCIAS Y DILIGENCIAS DEL PROCESO AGRARIO .....</b>	<b>31</b>
<b>LA CONCILIACIÓN EN MATERIA AGRARIA .....</b>	<b>31</b>
<b>IMPROCEDENCIA DE LA CONCILIACIÓN</b>	
<b>EN MATERIA AGRARIA .....</b>	<b>32</b>
<b>INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DEL DERECHO AGRARIO .....</b>	<b>33</b>

<b>MEDIOS PROBATORIOS</b> .....	34
LA CONFESIÓN .....	34
LA DECLARACIÓN DE TERCEROS.....	34
EL JURAMENTO .....	34
LA PRUEBA .....	35
LA INSPECCIÓN JUDICIAL .....	35
LOS INDICIOS.....	35
LOS DOCUMENTOS.....	35
LOS RECURSOS.....	36
<b>IMPROCEDENCIA DEL RECURSO EXTRAORDINARIO</b>	
<b>DE REVISIÓN</b> .....	38
<b>CLASIFICACIÓN DE LOS PROCESOS AGRARIOS</b> .....	39
<b>DE LOS PROCESOS TÍPICAMENTE AGRARIOS</b> .....	41
PROCESO ORDINARIO .....	41
PROCESO ORDINARIO DE PERTENENCIA.....	43
PROCESO ORDINARIO DE SANEAMIENTO DE LA PEQUEÑA	
PROPIEDAD AGRARIA.....	44
PROCESOS ESPECIALES AGRARIOS.....	45
PROCESO ESPECIAL DE LANZAMIENTO POR OCUPACIÓN DE	
HECHO .....	47
PROCESO VERBAL AGRARIO .....	50
PROCESOS TÍPICAMENTE CIVILES.....	51
<b>4. SITUACIÓN ACTUAL DE LA JURISDICCIÓN AGRARIA</b>	
<b>COLOMBIANA</b> .....	53
<b>5. CONCLUSIONES</b> .....	59
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	61

# JUSTICIA AGRARIA: LA EXPERIENCIA COLOMBIANA<sup>1</sup>

*Manuel Ramos Bermúdez*

---

<sup>1</sup> Este documento fue presentado en el Seminario Internacional *Justicia Agraria y Ciudadanía, Nueva Visión Sociojurídica de la Propiedad Rural*, organizado por el IICA en la ciudad de Fortaleza, Estado de Ceara, Brasil en junio del 2003.



## CAPITULO

# 1

## Antecedentes del Derecho Agrario

**E**l punto de partida de toda investigación jurídica y política sobre la evolución del moderno Derecho Agrario en Colombia debe comenzar con el estudio de las condiciones políticas, sociales y económicas, y de las relaciones de propiedad y de vinculación a la tierra que imperaban en el país a comienzos del siglo XX.

La estructura social del mundo rural estaba conformada por el régimen de la hacienda, las situaciones propias de los enclaves de exportación bananera y la pequeña propiedad campesina. Al sistema de la gran hacienda, predominante y caracterizado por la apropiación de las tierras más fértiles y accesibles, se hallaba sometida, a través de sistemas de coerción extraeconómica y de control político, una abundante población de pequeños arrendatarios y aparceros que se encontraban inmersos en una economía mercantil simple y básicamente de subsistencia, lo que obstaculizaba la liberación de la fuerza de trabajo que demandaba la naciente industria capitalista.

A esto habría que agregar, por un lado, la presencia de enormes extensiones de tierras incultas o deficientemente explotadas y, por otro, la presencia de miles de campesinos desempleados y de precaristas de haciendas, que en virtud de sus necesidades y deseos de mejorar sus condiciones de vida se vieron en la obligación de ocupar tales terrenos. Esta situación desencadenó los inevitables conflictos entre los mencionados precaristas y campesinos, y los propietarios o presuntos dueños.

Y es que a la par de la búsqueda de una emancipación de las relaciones serviles de trabajo y producción rural se presentaba una controversia entre el supuesto derecho de propiedad aducido por numerosos terratenientes sobre tierras pobremente explotadas – portadoras, muchas veces, de títulos difusos, incompletos o imprecisos, aparentemente anclados en las antiguas normas del derecho indiano– o incluso baldías, es decir, propiedad de la nación, y el dominio que alegaban los campesinos sobre la base del cultivo y la habitación de esas tierras.

Frente a esta grave situación social no existía uniformidad en la aplicación e interpretación de las normas del Derecho Civil sobre el régimen de tierras o, lo que es lo mismo, respecto de las relaciones de propiedad, pues había igual respaldo jurídico, al menos nominalmente, en relación con quienes alegaban tener títulos de propiedad inscritos, como con aquellos que basaban su dominio en la posesión material de los terrenos. Aunque la jurisprudencia comenzó a favorecer la tesis de la posesión material, en muchas regiones del país donde el poder político y el aparato judicial se encontraban fuertemente articulados con los grandes terratenientes, los argumentos de jueces y tribunales se orientaron por la prevalencia de la tesis de la propiedad inscrita, lo que dio lugar a juicios interminables y al desconocimiento de los derechos de los campesinos poseedores. Esta situación creó un grave problema social, ya que los trabajadores se negaban a entregar las tierras a quien el poder judicial declaraba propietario, y de allí también siguieron las ocupaciones de hecho de las tierras por parte de los colonos y los asalariados rurales.

Ante las limitaciones que planteaba el anterior esquema, en el que, por un lado, se concentraba y subutilizaba la tierra, y por otro, la economía agropecuaria se basaba en relaciones de producción atrasadas, todo lo cual obstaculizaba el desarrollo industrial al no existir interés de los propietarios rurales para adelantar una transformación capitalista del campo. La naciente burguesía manufacturera se planteó la necesidad de cambiar el régimen agrario, a través de una estrategia que promovía la vinculación de las tierras inutilizadas al mercado y a la producción buscando, con ello, la destrucción del monopolio terrateniente, la apertura de capitales hacia el sector rural, la liberación de la fuerza de trabajo campesina y la creación de un nuevo contexto político, económico y jurídico. Se procuraba, así, una modificación más o menos sustancial del carácter del Estado, que lo sustrajera de su condición de instrumento del sector

terratiente, y se proponía el establecimiento de un nuevo sistema legal de tierras, cuyo propósito era darle fundamentos claros a la propiedad territorial rural y resolver los conflictos a que había dado lugar la vaguedad litigiosa de la titulación territorial entonces existente, organizándola sobre principios de justicia e incorporándole el principio de la función social.

### **Ley 200 de 1936**

Constituye, desde el punto de vista legal, el momento en que empieza la elaboración del moderno Derecho Agrario Colombiano, ya que estableció nuevas instituciones jurídicas, propias del derecho agrario, como la posesión económica del suelo y su establecimiento como condición de subsistencia de la propiedad sobre la tierra; la prescripción adquisitiva agraria; la extinción del dominio privado sobre fundos rurales dejados de explotar durante determinado tiempo, y transformó otras, adaptándolas a las exigencias de una condición más productiva de las tierras —tal el caso, del Derecho Civil, de negar las acciones posesorias, salvo las especiales, a los propietarios que no adelantaran explotaciones agrarias, pues la ley las limita a los poseedores económicos—, a los lineamientos constitucionales sobre la función social de la propiedad y a la intervención del Estado en la economía, para racionalizar la producción, distribución y consumo de la riqueza.

Por otra parte, en el referido estatuto de tierras se hallan precedentes de las formulaciones del Derecho Procesal Agrario, como la obligación, para el Juez de Tierras, de practicar personalmente la prueba de inspección ocular al inmueble rural (principio de la inmediación) y el deber para aquel funcionario, en la valoración de las pruebas, de aplicar el criterio de la persuasión racional (principio de la sana crítica).

Sus enunciados y avances en el proceso de formación del Derecho Agrario colombiano se resumen así:

- a. La presunción legal de que no son baldíos, es decir, tierras públicas de propiedad de la nación colombiana, sino de propiedad privada, los fondos poseídos económicamente, o sea, aquellos sobre los cuales se adelanta una explotación agraria por medio de hechos positivos de dueño.

- b. La presunción de que son tierras baldías y pertenecen al Estado colombiano, los terrenos no explotados económicamente.
- c. Creación de la figura de la posesión agraria, agregándole a la noción clásica del derecho civil un contenido económico y social.
- d. La reversión a la Nación del derecho de dominio que tuvieran particulares sobre aquellos predios que no hubieran explotados económicamente durante diez años.
- e. El acceso a la propiedad de la tierra, a quienes durante cinco años hayan ocupado un inmueble rural de propiedad privada con la creencia de que era baldío, lo que constituye la prescripción adquisitiva agraria con base en la posesión económica. Esta medida favoreció especialmente a los campesinos pobres que ocupaban tierras subutilizadas o inexploradas por sus dueños.
- f. La protección a poseedores económicos y propietarios legítimos contra ocupaciones de hecho.
- g. Creación de los Jueces de Tierras, con la finalidad de que conocieran en primera instancia de las demandas que se promovieran en ejercicio de las acciones judiciales que consagró la ley, en especial las posesorias, la prescripción agraria y el lanzamiento por ocupación de hecho, previstas para solucionar los conflictos relacionados con la tenencia de la tierra, o lograr, como poseedores materiales, o prescribientes, los títulos de propiedad. La ausencia de aquellos jueces en muchos lugares del país, las limitaciones de la intervención judicial en algunos conflictos sociales, o la escasa independencia judicial para actuar sin sujeción a los poderes locales produjo un resultado perverso, pues facilitaba a los terratenientes mantener la titularidad respecto de los terrenos en litigio. En muchas localidades y regiones, los intereses de los sectores políticos y económicos dominantes, especialmente los de los hacendados, permeaban el poder judicial, pues los diputados de las asambleas departamentales y los integrantes de los concejos municipales elegían a los magistrados de los tribunales y a los jueces, seleccionándolos de su propio feudo partidista, con lo cual

garantizaban los resultados de las eventuales controversias jurídicas que adelantaran los campesinos.

La institución de los Juzgados de Tierras es antecesora de los Jueces Agrarios que serían instituídos 53 años más tarde. Sin embargo, los Juzgados de Tierras serían suprimidos algunos años después, mediante la Ley 4ª de 1943, como parte del proceso de reacción de los propietarios rurales agremiados contra la incipiente y garantista legislación agraria, y bajo el pretexto de que no se justificaba su existencia, por el escaso volumen de trabajo que representaba el conocimiento de sólo dos acciones: lanzamiento por ocupación de hecho y posesorias.

Las disposiciones consagradas en la Ley 200 de 1936, si bien se expidieron, además de las intenciones ya vistas, para buscar el progreso del país y mejorar las condiciones de vida del campesino, produjeron los siguientes resultados opuestos y negativos a sus motivaciones formales:

- No se obtuvo un incremento significativo en la explotación de las tierras incultas o subutilizadas.
- No hubo amparo del pequeño propietario ocupante de buena fe, ni se consolidó su situación en la explotación de la parcela.
- Aunque calmó temporalmente la agitación social que se vivía en el campo, por las expectativas que creó, no representó una redistribución de la gran propiedad latifundista ni se mejoraron las condiciones de vida de los campesinos pobres. Por el contrario, los pequeños arrendatarios y aparceros fueron lanzados de las tierras mediante vías de hecho y los latifundios de la clase terrateniente se mantuvieron prácticamente improductivos. La táctica para evitar el conflicto agrario consistió en sustituir la agricultura por la ganadería extensiva.
- No se aplicó nunca la extinción del derecho de dominio de las tierras incultas pertenecientes a los propietarios ausentistas.
- Promovió la aparición de un proletariado rural, como resultado de la acción defensiva que adelantaron los propietarios para imposibilitar que la ley pudiera proteger,

en determinadas circunstancias, a los campesinos que aspiraran a demandar prescripciones adquisitivas a su favor, u otros derechos, como el pago de las mejoras.

La sesgada interpretación de la Ley 200 de 1936 por los jueces civiles fortaleció el criterio de la posesión inscrita en el registro civil de la propiedad, característica del Derecho Civil, en vez del principio de la posesión agraria, material, hecho económico, esto es la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, que hace presumir la propiedad frente al Estado.

### **Ley 100 de 1944**

Esta ley se expidió para promover la transformación capitalista de la gran propiedad territorial. Constituye una reacción a la Ley 200 de 1936, pues con el pretexto de incrementar la producción agrícola, para lo cual se articularon las relaciones de producción precapitalistas propias del régimen de la hacienda a la matriz de acumulación capitalista de la floreciente burguesía manufacturera, declaró de la mayor conveniencia pública la explotación de la tierra a través de los contratos de arrendamiento, aparcería y similares, es decir, por sistemas que implicaran alguna especie de sociedad o de coparticipación en los productos, con lo cual se evitaba que la solución del problema agrario se abordara mediante la redistribución de tierras en propiedad a la población campesina; reguló la celebración de esos contratos; determinó que los meros tenedores no podrían establecer cultivos permanentes a menos que se pactaran expresamente con el dueño de la tierra; limitó el ejercicio de la acción de lanzamiento por ocupación de hecho, frente a quienes ejercieran una posesión agraria y amplió de 10 a 15 años el plazo de inexplotación de las tierras requerido para decretar la extinción del dominio.

En adelante, la política agraria no comprendería el propósito de redistribuir la propiedad latifundiaria, sino que se dirigiría a consolidar la transformación de la hacienda tradicional en hacienda capitalista, lo cual llevaría a un deterioro de la condición social y económica del campesinado. El agravamiento de la situación se produciría algunos años más tarde, cuando el campo colombiano se convirtiera en el escenario de los violentos enfrentamientos partidistas promovidos por las élites de los partidos políticos tradicionales.

## **Decreto 291 de 1957**

Este decreto legislativo dictó normas de procedimiento sobre problemas relativos a predios rurales. Sustrajo del conocimiento de la justicia civil, asignándola a los Jueces del Trabajo, la competencia para dirimir las controversias entre propietarios o arrendadores de tierras y campesinos arrendatarios, aparceros, colonos y similares, salvo las que versaran sobre la propiedad y posesión de predios rurales, así como la relacionada con los juicios de lanzamiento de predios rústicos y la acción del arrendatario para que el arrendador le reciba el predio rural. Se produjo este cambio de jurisdicción, ya que en esos conflictos se hallaban presentes consideraciones que interesaban al orden público económico y social, para lo cual era más apropiado el conocimiento y decisión por parte de los jueces encargados de aplicar las leyes sociales del trabajo.

Este decreto constituye, también, un antecedente institucional en la elaboración del moderno derecho agrario colombiano, al consagrar la audiencia de conciliación como mecanismo para dirimir las diferencias y lograr arreglos amigables entre las partes, aunque aquella diligencia debía surtirse previamente ante un funcionario administrativo del trabajo.

La competencia de los jueces laborales sobre los asuntos y controversias antes mencionados fue devuelta a la justicia civil posteriormente, mediante el Decreto 1819 de 1964.

## **Ley 4ª de 1973**

Esta ley introdujo tres modificaciones fundamentales a la Ley 200 de 1936, así: a) reafirmó el concepto de posesión agraria; b) redujo de diez a tres años continuos el término de inexploración económica imputable al propietario que se exigiría para decretar la extinción del dominio privado a favor de la Nación y c) facilitó la prescripción adquisitiva agraria de cinco años.

Por otra parte y como era su propósito fundamental, modificó las anteriores leyes de reforma agraria, la 135 de 1961 y la 1ª de 1968. Adicionalmente y en consonancia con esa materia, facultó al Presidente de la República para crear e integrar, en el término de un año, una Sala Agraria en el Consejo de Estado, que es el máximo tribunal de la justicia contencioso administrativa en el

país. Aunque esas atribuciones extraordinarias no fueron empleadas por el Gobierno, algunos autores han visto en esa circunstancia un estímulo a la organización de la jurisdicción agraria, apreciación que no se comparte, ya que la intención del legislador, al habilitar al Gobierno para crear esa Sala, no era la de atribuirle el conocimiento de los procesos propios de esa jurisdicción, sino los relativos a las contenciones entre la administración pública y los particulares, característicos de la justicia administrativa.

### **Ley 30 de 1988**

Esta ley, que modificó la legislación de reforma agraria antes relacionada, intentó revivir una Sala Agraria en el Consejo de Estado. En efecto, previendo que el propósito no se concretara otorgándole facultades legislativas al Ejecutivo se creó, en el cuerpo mismo de la ley, una Sección de Asuntos Agrarios en la Sala de lo Contencioso Administrativo de dicho tribunal, la cual estaría integrada por cuatro consejeros, y se crearon dos plazas adicionales de magistrados en los Tribunales seccionales de lo contencioso administrativo, todos los cuales, en su conjunto, tendrían básicamente el conocimiento y decisión de las acciones contencioso administrativas que se intentaran contra los actos administrativos expedidos por el Ministerio de Agricultura y los establecimientos públicos del sector agropecuario que le estuvieran adscritos, salvo los de naturaleza laboral, así como de los procesos de expropiación de fondos rurales que para fines de reforma agraria ordenara adelantar el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA).

Esta organización judicial tampoco llegó a materializarse, pues nunca fueron nombrados los consejeros de Estado ni los magistrados de los tribunales referidos. En este caso tampoco podría hablarse de un antecedente de la justicia agraria, en sentido estricto, tal como vendría a establecerse en Colombia en 1989.

## CAPITULO

# 2

## Creación de la Jurisdicción Agraria

**E**n 1987 el Gobierno colombiano solicitó al Congreso Nacional la concesión de facultades legislativas extraordinarias, con el objeto de efectuar, mediante la expedición de decretos con fuerza de ley, importantes reformas a la administración de justicia en el país y atender, así, una de sus grandes necesidades: racionalizar los procedimientos judiciales, a fin de procurar su eficiencia, modernización y rapidez, para lo cual se implantarían nuevas jurisdicciones y se crearía el número de jueces y magistrados que fuere menester. Una de las atribuciones extraordinarias solicitada estaba encaminada a organizar y regular una “Jurisdicción Agraria”.

Mediante la Ley 30 de 1987, dictada por el Congreso de la República, se dieron las facultades extraordinarias al Gobierno para *“crear y organizar la jurisdicción agraria”* y se integró la correspondiente subcomisión encargada de preparar el anteproyecto de decreto que debería presentarse a la Comisión Asesora y al Gobierno para su aprobación y expedición. El encargo de la Comisión Redactora era el de *“estudiar lo relativo a las reformas necesarias para la creación y organización de la jurisdicción agraria, e implementar sistemas jurisdiccionales de solución de conflictos entre particulares y asignar a otras autoridades trámites administrativos y otros no contenciosos que actualmente están a cargo de los jueces”*.

## Actas de la Comisión Redactora

Los principales debates, pronunciamientos, criterios, orientaciones y resultados de las veinte reuniones formales celebradas por la subcomisión desde el 21 de septiembre de 1988 hasta el 7 de septiembre de 1989, cuando se presentó el proyecto de decreto, pueden resumirse de la siguiente manera:

- La simplificación del trámite de los procesos judiciales de carácter agrario.
- Se considera la jurisdicción agraria como una condición fundamental para la implantación de la justicia en el campo, especialmente en el marco de las relaciones de tenencia de la tierra, con criterios de tutela a la parte más débil de esa relación, el campesino, colocado en situación de inferioridad por sus precarias condiciones económicas, sociales y culturales.
- El establecimiento de esta jurisdicción es una condición básica para el desarrollo del Derecho Agrario y la afirmación de su autonomía, especialmente en relación con el Derecho Civil.
- La creación de salas de justicia y juzgados especializados para remediar cierta clase de conflictos, como los típicamente agrarios, está fundada en la creencia de que la especialización conduce a una mayor eficiencia en la solución de los litigios.
- Se requiere que jueces y magistrados especializados, conocedores de esta disciplina jurídica, conscientes de sus fines e imbuidos de sus propósitos de justicia social, juzguen las controversias agrarias de acuerdo con esos objetivos y con los criterios propios de aquella, de manera que se elabore una jurisprudencia auténticamente agraria.
- La organización de la estructura jurisdiccional agraria debe ser flexible, de manera que permita modificar, ampliar o restringir el área de la jurisdicción, según lo aconsejen las circunstancias.
- La integración podría comprender: Salas Agrarias en los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, donde se

justifique según los datos que arroje la investigación estadística, las cuales conocerán de los negocios agrarios en segunda instancia. En cuanto a los Jueces Agrarios, su jurisdicción en sentido espacial sería determinada en la misma forma. Donde no se justifique la creación de unas y otros, conocerían de los asuntos agrarios los Jueces Civiles del Circuito y las Salas Civiles de los Tribunales.

- El campo de aplicación del derecho agrario estaría relacionado con dos grandes apartados: a) la tenencia y uso de la tierra y b) la actividad agraria de producción primaria, lo mismo que las conexas de transformación y mercadeo de los productos agropecuarios y la actividad agraria de conservación de los recursos naturales renovables. Quedarían excluidas las controversias de naturaleza laboral, aunque surjan con motivo de una actividad agraria, lo mismo que las que se originen en actos y hechos administrativos.
- Debe ser prevalente el sistema de la oralidad y, sin desmedro del principio de igualdad de las partes, debe tener el juez, en ciertos casos, una función tuitiva que le permita producir fallos *extra* y *ultra petita*, todo ello en beneficio de la parte más débil del conflicto (campesinos de escasos recursos, pequeños arrendatarios y aparceros, entre otros).
- El proceso debe estar antecedido de una etapa de conciliación.
- En Colombia, el Derecho Agrario formula las normas y el Derecho Civil suministra los criterios de aplicación de esas normas. Debe capacitarse al juez agrario para que falle con base en los principios generales del Derecho Agrario y la finalidad primordial de la jurisdicción: implantar la justicia en el campo, de manera que los problemas y las relaciones que atañen a la producción, al cambio y la distribución de la riqueza agraria, estén bajo patrones de equidad.
- Los problemas fundamentales que enfrenta la organización e institucionalización de la justicia agraria, pueden catalogarse así: a) los órganos jurisdiccionales; b) la competencia - el conceder una adecuada o inadecuada competencia puede llevar al éxito o al fracaso a la

jurisdicción agraria -; c) El proceso agrario y d) Los principios generales que van a inspirar todo el sistema procesal.

- No es conveniente, desde el punto de vista de la técnica jurídica, hablar de “crear la jurisdicción agraria”, porque la jurisdicción ya existe, lo que se hace es conformar una jurisdicción especializada dentro del poder judicial. No se crea.
- El tema de las fuentes en el Derecho Agrario es muy importante. Parece que no hay claridad en este tema, no sólo en el campo procesal sino en el campo sustantivo. El Derecho Agrario comienza a contaminarse de una gran cantidad de normas y principios que le niegan autenticidad.
- La capacitación de los jueces es fundamental.
- El problema del recurso de casación es muy serio y podría afectar hondamente al Derecho Agrario, ya que la especialización puede lograrse en la primera y la segunda instancia, pero no en la instancia de la casación. Existen limitaciones de tipo constitucional para la abolición de la casación.
- Del análisis estadístico que se realizó en todos los tribunales de la justicia ordinaria en el país, previo a la formalización de la jurisdicción agraria, se estableció que el traspaso de competencias, de las Salas Civiles de los Tribunales Superiores a las Salas Agrarias de dichos Tribunales y a los Juzgados Agrarios, implicaría reducirles a las referidas Salas un *quantum* de competencia representado en los siguientes porcentajes: entre el 40% y el 45% de los asuntos, por pertenecer a la recién creada Jurisdicción de Familia; el 8% de los negocios, por corresponder a la proyectada jurisdicción agraria.
- La Subcomisión Agraria o Comisión Redactora del Proyecto de Estatuto tuvo la honrosa y sabia presencia y asesoría de los señores profesores Ricardo Zeledón y Román Duque Corredor, cuyas ideas, inquietudes, sugerencias y experiencia enriquecieron indiscutiblemente la normatividad, los principios jurídicos y los aspectos

organizacionales que redactó y formuló la Subcomisión a la Comisión Asesora del Gobierno y al Ministerio de Justicia, donde el documento legislativo sufrió algunas modificaciones.

Finalmente, el Gobierno expidió el Decreto 2303 de Octubre 7 de 1989, con el cual se creó y organizó la Jurisdicción Agraria en Colombia y se dispuso que empezaría a regir a partir del 1º de junio de 1990.



## CAPITULO

# 3

### Estructura y Análisis del Decreto 2303 de 1989

Una caracterización del Estatuto Colombiano de la Jurisdicción Agraria muestra, entre otros, los siguientes rasgos:

- a. El deber de cultivo de la tierra, la posesión económica entendida como obligación de explotar en esa forma la propiedad agraria, en desarrollo del principio de la función social de la propiedad.
- b. Los contenidos y finalidades sociales y de desarrollo económico de las instituciones agrarias.
- c. La protección de los sujetos agrarios, en especial de la parte más débil de la relación jurídica de la tenencia de la tierra y de la producción agraria, representada por los campesinos de escasos recursos y los integrantes de las comunidades indígenas.
- d. La concurrencia de elementos de derecho público y privado, en donde las relaciones y conflictos entre particulares se hallan permeados por un interés público o social que implica la aplicación de disposiciones del mismo orden.
- e. La conservación de los recursos naturales renovables y la preservación del ambiente rural.

- f. La protección de la producción agraria, como base de la seguridad alimentaria.

## **Jurisdicción y competencia**

La jurisdicción agraria colombiana se encuentra comprendida dentro de la llamada jurisdicción ordinaria o común, concepto que se aplica a los asuntos civiles, penales, de familia, laborales, agrarios y comerciales, los cuales están sometidos al conocimiento y decisión de los órganos o autoridades judiciales ordinarias que se indican a continuación: la Corte Suprema de Justicia, el máximo tribunal de esta jurisdicción y que actúa también como tribunal de casación, a través de la Sala de Casación Civil y Agraria; los Tribunales Superiores de Distrito Judicial con sus salas especializadas; los Juzgados Civiles del Circuito; los Juzgados Penales del Circuito; los Juzgados de Familia, los Juzgados Laborales y los Juzgados Agrarios (estos tres con categoría de juez de circuito); los Juzgados Municipales y los Juzgados Promiscuos.

El artículo 1º del Estatuto Agrario contempla: (i) un régimen de atribuciones que incorpora tanto los conflictos que se originen en las relaciones de naturaleza agraria, como los que se deriven de la propiedad, posesión y mera tenencia de predios agrarios; (ii) los conflictos provenientes de las actividades agrarias principales de producción y las conexas de transformación y enajenación de productos agrarios, siempre que estas dos últimas no constituyan actos mercantiles, según lo previsto en el artículo 23, numeral 4º del Código de Comercio colombiano, ni que tales relaciones emanen de un contrato de trabajo; (iii) las controversias que surjan de la aplicación de las normas que comprenden lo relativo a la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables de naturaleza agraria, y los preceptos sobre preservación del ambiente rural y, finalmente, (iv) en general, abarca toda clase de conflictos que se presenten por la aplicación de disposiciones de índole agraria, aunque se encuentren en ordenamientos legales distintos de los agrarios. Se trata de una competencia agraria genérica, una cláusula general de competencia, un sistema de competencia *numerus apertus*, amplio y prevalente, que no se reduce a la cantidad de asuntos indicados, sino que comprende aún a los que no se hallen determinados, pero que sean materia del Derecho Agrario.

El numeral 4º del artículo 23 del Código de Comercio colombiano establece que no son mercantiles las enajenaciones que hagan directamente los agricultores o ganaderos de los frutos de sus cosechas o ganados en su estado natural. Tampoco serán mercantiles las actividades de transformación de tales frutos que efectúen los agricultores o ganaderos, siempre y cuando dicha transformación no constituya por sí misma una empresa. Hay aquí, tanto una pauta para discernir lo agrario, como una regla subjetiva de conexidad de las actividades de enajenación y transformación, pues éstas deben ser efectuadas por el mismo sujeto.

En el artículo 2º del Decreto 2303 de 1989, se incluyen los asuntos sujetos al trámite de la jurisdicción agraria, lo que se refleja en la enumeración inicial de trece procesos, esto es, de las acciones concretas, siempre y cuando aquellos estén vinculados con actividades o bienes agrarios. Se trata de una relación enunciativa y no taxativa, en vista de que expresa que los jueces agrarios son competentes para conocer, “en especial”, de todos los procesos relacionados con los aspectos señalados expresamente en el artículo 1º del mencionado Decreto.

Los procesos listados en el artículo 2º del Decreto 2303 de 1989, de los que conoce especialmente la jurisdicción agraria, se indican a continuación:

- Reivindicatorios.
- Posesorios.
- Divisorios.
- De expropiación, para fines agrarios distintos de los previstos en las leyes de reforma agraria.
- Los originados en contratos agrarios, tales como los de arrendamiento, aparcería y similares, agroindustriales y compraventa de productos.
- De lanzamiento por ocupación de hecho.
- De pertenencia.
- De saneamiento de la pequeña propiedad agraria.
- De deslinde y amojonamiento.
- De restablecimiento de la posesión o de la tenencia en el caso previsto en el artículo 984 del Código Civil.
- Sobre servidumbres.

- Los que versan sobre los derechos del comunero consagrados en los artículos 2330 a 2333 del Código Civil.
- Los atinentes a empresas comunitarias, sociedades y asociaciones agrarias.

De conformidad con el párrafo del artículo 2º del Decreto 2303 de 1989, también se dio competencia a la jurisdicción agraria para conocer de los procesos originados en acciones populares fundadas en las normas sobre preservación del ambiente rural y manejo de los recursos naturales renovables de carácter agrario, cuando el asunto no fuere de competencia de las autoridades administrativas. Actualmente, con la expedición de la Ley 472 de 1998, que desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo, las referidas acciones populares se tramitan bajo el procedimiento consagrado en la ley antes mencionada, por expresa disposición de ésta, como se indicará más adelante. Cuando los actos u omisiones provengan de autoridades públicas, el conocimiento es de la jurisdicción de lo contencioso administrativo; en los demás casos, la competencia es de la jurisdicción civil.

### **Asuntos excluidos de la jurisdicción agraria**

De conformidad con lo previsto en el ordenamiento agrario y las conclusiones adoptadas en la Comisión Redactora, son temas excluidos de esta jurisdicción:

1. Los procesos de ejecución y los de sucesión.
2. Las relaciones laborales gobernadas por el Derecho del Trabajo, aunque se refiera a actividades agrarias.
3. Los actos, hechos u omisiones de la administración pública, que constituyen el ámbito de aplicación de la jurisdicción contencioso administrativa.
4. Los asuntos relativos a los recursos naturales renovables que no sean de índole agraria.
5. Los delitos contra dichos recursos naturales, por hallarse radicados en la jurisdicción penal.

## La noción de lo agrario o 'agrariidad'

El concepto de 'agrariidad', vinculado al problema de la especialidad del Derecho Agrario, encierra la actividad agraria ligada al fundo. Para su autor, el profesor Antonio Carroza, la actividad productiva agrícola "consiste en el desarrollo de un ciclo biológico, vegetal o animal, ligado directa o indirectamente al disfrute de las fuerzas y de los recursos naturales y que se resuelve económicamente en la obtención de frutos, vegetales o animales, destinados al consumo directo bien tales cuales, o bien, previa una o múltiples transformaciones". De manera que —son sus palabras—, la nota distintiva fundamental de lo agrario es el desarrollo de un ciclo biológico que termina con la obtención de frutos vegetales o animales. Se trata de la agricultura tradicional que se realiza sobre la tierra (actividad agraria territorial), una actividad de producción que inicia con las labores primarias de cultivo de vegetales sembrados por el hombre en el fundo y que incluye actividades conexas de transformación y enajenación del producto agrario, y de aquellas formas de explotación agraria que no precisan de un soporte fundiario, es decir, que no requieren de una superficie agrícola (actividad agraria no territorial): actividades con presencia de un ciclo biológico de producción (de organismos vegetales o animales), pero en las que no entra en juego el elemento "tierra". Tal es el caso de los cultivos hidropónicos, los cuales se desarrollan fuera del fundo y no hacen uso del factor tierra, pero el éxito de la empresa depende del ciclo biológico.

Constituye esta noción —la utilización del criterio o método biológico— el factor determinante de lo agrario, ya que las leyes agrarias están ordenadas sobre el supuesto de que existen unas leyes naturales, unos procesos biológicos, unos períodos de crecimiento y producción, unos agentes o elementos naturales que actúan y contribuyen a la formación o estructuración de la actividad agraria. En consecuencia, esta definición precisa la naturaleza del asunto y la competencia del juez agrario.

Con anterioridad a la expedición del Estatuto Agrario Colombiano, la competencia por razón de la materia se definía bajo el concepto de ruralidad (esto es, el ámbito de vida y laboral de los habitantes del campo, entendido éste en un sentido de ubicación, con unos componentes específicos que lo diferenciaban y enfrentaban a la noción de urbano) y debía entonces establecerse si el predio objeto de la controversia se hallaba situado en el área

rural o urbana. Actualmente se estudia la destinación o el uso que tiene el predio, su función económico-social, su dedicación a las labores agrarias de producción o cría de vegetales o animales, y si se trata de la explotación económica prevista en el artículo 2º de la Ley 4ª de 1973, que alude a la posesión agraria. O sea, todas las actividades que comprenden la explotación de cultivos, o la ocupación con ganados, u otros hechos de igual significación económica, serán señaladas como de naturaleza agraria, y serán objeto de un proceso agrario, a pesar de que el predio esté situado en una zona urbana.

Ahora bien, el solo hecho de incorporar cultivos no le otorga la calidad de agrario al predio de que se trate, pues se requiere que los elementos constitutivos de la explotación tengan la anotada especificidad, una significación económica de tal particularidad que de ella pueda predicarse el propósito sustancial del predio. Y si se considera que la jurisdicción agraria se ha establecido para enjuiciar las relaciones surgidas de las actividades agrarias de producción, es apenas obvio que impere la regla de la funcionalidad: dada una actividad agraria, los sujetos de la relación en ella comprometidos deben comparecer a aquella jurisdicción.

Cuando en la controversia sometida a la jurisdicción figuran bienes agrarios y bienes de otra condición y destinación (por ejemplo, civiles), el litigio deberá pasar a la jurisdicción especializada agraria, como resultado de la aplicación del criterio de la prevalencia de lo agrario, según lo dispuesto en el artículo 17 del Decreto 2303 de 1989. En todo caso, aunque la localización del fundo (rural o urbano) no constituye el criterio fundamental para especificar la competencia, sí puede servir de indicio, junto con otros elementos de juicio, para precisarla.

Sin embargo, en el evento de que el conflicto se refiera al carácter agrario de la relación o del bien, como sería el caso de preguntarse si es posible desarrollar una actividad agraria en un área no rural, o urbana, la solución vendría dada por la aplicación combinada de los criterios geográfico y funcional del fundo, para definir en qué momento la cuestión debatida es de competencia de la jurisdicción agraria. En este caso, la hipótesis planteada es resuelta por el Tribunal Superior correspondiente, previa solicitud al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, máxima autoridad en materia geográfica del país, para que precise la ubicación del

inmueble con relación al perímetro urbano, así como la destinación a que se halla sometido (artículo 18 Decreto 2303 de 1989).

Cuando el conflicto de competencia se plantea entre un funcionario administrativo, por ejemplo el alcalde de un municipio, que es también autoridad de policía, y un juez agrario, con motivo de la ocupación de hecho de un predio rural, el órgano dirimente es el Consejo Seccional de la Judicatura, que hace parte de la organización de administración de justicia en Colombia y una de cuyas funciones es la de resolver los conflictos de competencia que ocurran entre distintas jurisdicciones.

## Órganos de la Jurisdicción Agraria

El Decreto 2303 de 1989 dispuso que la jurisdicción agraria colombiana sería ejercida de manera permanente por los siguientes órganos:

- Los Jueces Agrarios (juez unipersonal).
- Las Salas Agrarias de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial (juez colegiado).
- La Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia.

El Estatuto de la Jurisdicción Agraria, que entró en vigencia el 1º de junio de 1990, previó el funcionamiento gradual de esta jurisdicción, por lo cual las Salas Civiles de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y los Jueces Civiles de Circuito sólo enviarían los procesos en los que hubiera controversias de carácter agrario, a las Salas Agrarias de los Tribunales Superiores y a los Jueces Agrarios, respectivamente, en la medida en que éstos comenzaran a funcionar. Mientras ello no sucediera, los respectivos procesos seguirían bajo el trámite y decisión de la jurisdicción civil. De manera que, la competencia de los Juzgados Agrarios se formó a partir del traslado de conocimiento de las acciones que se hallaban en la jurisdicción civil, teniendo en cuenta la naturaleza agraria de éstas, según los principios y criterios establecidos en el ordenamiento iusagrario.

## De los Jueces Agrarios

Según el Decreto 2303 de 1989, los jueces agrarios se encuentran distribuidos, desde el punto de vista territorial, en círculos judiciales agrarios, y su competencia se halla definida por los factores que se indican a continuación :

- Factor funcional (distribución vertical de la competencia).
- Factor subjetivo (tiene en cuenta la calidad de las partes).
- El factor relacionado con la cuantía (valor económico de la relación jurídica objeto de la demanda).

Los jueces agrarios son nombrados por término indefinido y sólo pueden ser retirados cuando ocurra alguna de las causales genéricas de retiro del servicio, o por una evaluación de servicios con resultados insatisfactorios.

Para el ejercicio de sus funciones, la ley estableció los Círculos Judiciales Agrarios de los respectivos Tribunales Superiores de Distrito Judicial. El Estatuto creó originalmente 115 Juzgados Agrarios, los cuales debían radicarse en las cabeceras de los respectivos Distritos Judiciales, que son las sedes del tribunal y por lo general la capital del departamento, y les correspondería desplazarse periódicamente a los municipios correspondientes a su círculo judicial. Como jueces itinerantes, buscan la realización del principio de inmediación y el de gratuidad de la justicia. El reparto de los negocios lo efectuará la Sala Agraria del Tribunal, o en su defecto, las Salas Civiles de los Tribunales en donde no exista aquella Sala especializada.

## Competencia de los Jueces Agrarios

En Única Instancia (factor funcional en concurrencia con el valor):

- De los procesos agrarios entre particulares cuya cuantía sea inferior a \$500.000.00 y los siguientes procesos verbales :
  - Prestación de cauciones en los casos previstos por la ley sustancial o la convención.
  - En los casos del artículo 2394 del Código Civil.
  - Mejoramiento de la hipoteca o reposición de la prenda.

- Declaración anticipada del plazo de una obligación o de cumplimiento de una condición suspensiva.
- Reducción de la pena, o de la hipoteca o prenda, en los casos contemplados en la ley, salvo norma en contrario.
- Los que el juez agrario debe resolver con conocimiento de causa, o breve y sumariamente o a manera de árbitro.

En Primera Instancia:

- De los procesos agrarios entre particulares cuya cuantía sea igual o superior a \$500.000.00.
- De los procesos en que sea parte la Nación, o una entidad territorial, un establecimiento público, una empresa industrial o comercial del Estado, una sociedad de economía mixta, cualquiera que sea su cuantía (factor en consideración a la calidad de las partes).
- De aquellos en que no sea posible determinar la cuantía.

### ***Salas Agrarias de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial: Competencia funcional***

La ley creó 23 Salas Agrarias en el mismo número de Tribunales Superiores de Distrito Judicial, de las cuales seis estarían integradas por tres magistrados y las restantes por dos magistrados, en consideración al volumen de procesos agrarios. Conforme al Decreto 2303 de 1989, las Salas Agrarias conocerán y resolverán, en Sala de Decisión, como Tribunales de Segunda Instancia:

- De los recursos de apelación contra las providencias dictadas en los procesos que conocen en primera instancia los jueces agrarios.
- Del recurso de queja y de las consultas de las sentencias de primera instancia proferidas por los jueces agrarios que fueren desfavorables al Estado y cuando les fueren adversas a la parte que estuvo representada por un curador *ad-litem*.

### ***Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia: Competencia funcional***

Constituye una de las tres salas especializadas de la Corte Suprema de Justicia y está integrada por siete magistrados.

Le corresponde a esta Sala:

- Actuar como tribunal de casación, cuando se interponga dicho recurso contra determinadas sentencias dictadas por las Salas Agrarias de los Tribunales Superiores de Distrito. Las causales generales de casación se señalarán más adelante, en el aparte relativo a los recursos que proceden contra las decisiones judiciales en materia agraria. En todo caso y de manera general, debe anotarse que el recurso de casación está establecido en la legislación colombiana para: (i) unificar la jurisprudencia nacional; (ii) buscar la realización del derecho objetivo en los respectivos procesos y (iii) reparar los agravios inferidos a las partes por la sentencia objeto del recurso. En la específica materia agraria, procede el recurso de casación ante la referida Sala de la Corte Suprema en los siguientes casos de manera taxativa (*numerus clausus*):
  - Contra las sentencias proferidas en segunda instancia por los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, cuando el valor actual de la resolución desfavorable al recurrente sea o exceda de \$10.000.000,00 (esta cuantía se incrementará en un 40% cada dos años, que se contarán a partir del 1º de junio de 1990).
  - Contra las sentencias dictadas en los procesos reivindicatorios y de pertenencia.
  - Contra las sentencias que aprueben la partición en los procesos divisorios de bienes comunes y la liquidación de las sociedades agrarias.
  - Contra las sentencias dictadas en los procesos de nulidad de sociedades agrarias.
  - De los conflictos de competencia que, en el ámbito de su especialidad civil y agraria, se susciten entre las salas de un mismo tribunal, o entre tribunales, o entre éstos y

juzgados de otros distritos, o entre juzgados de diferentes distritos.

## **Poderes y deberes del Juez Agrario**

En la interpretación de las leyes agrarias, tanto sustanciales como procesales, el Juez Agrario debe tener en cuenta que la finalidad básica de la jurisdicción es la consecución de la justicia en el campo y que, para ello, además de apoyarse en las reglas generales de la hermenéutica jurídica, debe considerar los principios generales del Derecho Agrario sustancial (relativos al amparo de la parte más débil en las relaciones de tenencia de la tierra y de la producción agraria, la protección de los derechos de los campesinos y de los integrantes de los resguardos y comunidades indígenas y la protección de los recursos naturales renovables de índole agrario, del ambiente rural y de la producción agraria); los correspondientes al Derecho Procesal Agrario, de los que, enseguida se hará referencia, y los previstos en el Derecho Procesal Civil, en cuanto sean compatibles con la naturaleza de los procesos agrarios y los objetivos y principios de la jurisdicción agraria.

Con fundamento en lo anterior, son poderes y deberes del Juez Agrario:

1. Dictar sentencias *ultra y extra petita*. La regla general del derecho procesal colombiano a este respecto, gobernada por el principio de que los jueces tienen condicionado su poder decisorio por los asuntos que los asociados les demarquen en las pretensiones que ejerciten en la demanda, o por el contenido de las excepciones que les sean propuestas, es que debe existir congruencia entre las pretensiones de la demanda y sus hechos, y la sentencia.

Pero esta regla general, cuya inobservancia constituye causal del recurso de casación, tiene excepciones, en los precisos casos en que algunos jueces pueden actuar *ex officio*, y los más frecuentes se encuentran en la legislación laboral y en la agraria. La esencia de este poder del juez agrario se encuentra en la necesidad de compensar las desigualdades sociales y económicas de las partes y facilitar la obtención de la justicia en el campo, la cual no puede quedar desprotegida por una demanda o defensa deficiente. En esta materia, para que el

juez agrario pueda dictar fallos *ultra* y *extra petita* se requiere, además de que los hechos estén relacionados con la *litis*, que hubiere sido controvertido y esté suficientemente probado, el cumplimiento de estas condiciones:

- Que se trate del juez de única o de primera instancia.
  - Que alguna de las partes se halle beneficiada por el amparo de pobreza contemplado en el Título II, Capítulo IV, del Decreto 2303 de 1989.
2. Aplicación oficiosa de las normas. Es obligación del juez garantizar la inmediación en la práctica de las pruebas; vigilar la permanencia de los principios y objetivos del derecho agrario como la simplicidad, la concentración y la brevedad de las actuaciones; la plena realización de la justicia en el campo; velar por la igualdad real de las partes, mediante la tutela y la protección de la parte más débil en las relaciones de tenencia de la tierra y de la producción agraria y la corrección de las disparidades que existen por las diferencias sociales y económicas en las relaciones agrarias. Esta facultad impone la aplicación oficiosa de las disposiciones que amparen los derechos del sujeto agrario objeto de la protección especial.
  3. Poderes de dirección e instrucción del proceso. En desarrollo de esta facultad, le corresponde al juez impulsar oficiosamente el proceso hasta su conclusión; rechazar toda actuación que afecte la celeridad del proceso e implique su demora, como todas las actuaciones y diligencias superfluas, inútiles, dilatorias, maliciosas y solicitudes notoriamente improcedentes; desechar el allanamiento de la demanda que efectúe el demandado que goce del amparo de pobreza; obrar en la misma forma frente al desistimiento de la demanda que presente el actor en iguales condiciones y desechar la transacción cuando cualquiera de las partes se halle amparada con ese beneficio. Esta impulsión oficiosa del proceso dentro de la esfera de facultades del juez, que también implica garantizar una efectiva igualdad de las partes, se ha venido a llamar, por la doctrina extranjera, la publicización del Derecho Agrario.
  4. Poderes cautelares. Con base en el principio del interés social de la producción agraria, le corresponde al juez precaver, cuando tome medidas en relación con un predio, los riesgos consiguientes de paralización de su explotación, y evitar que

lleguen a presentarse daños o pérdidas de cosechas u otros bienes agrarios.

### **Amparo de pobreza en materia agraria**

La institución del amparo de pobreza se encuentra regulada en los artículos 160 a 167 del Código de Procedimiento Civil, en beneficio de "quien no se halle en capacidad de atender los gastos del proceso sin menoscabo de lo necesario para su propia subsistencia y la de las personas a quienes por ley debe alimentos", con la finalidad de exonerar al amparado por pobre de la obligación de prestar cauciones procesales, pagar expensas, honorarios de auxiliares de la justicia u otros gastos de la respectiva actuación y, para que tampoco se le condene al pago de costas.

Con las normas sobre amparo de pobreza establecidas en el Capítulo IV del Estatuto de la Jurisdicción Agraria, se hacen efectivos los principios de gratuidad de la justicia, igualdad de las partes ante la ley y acceso a la administración de justicia, en aras de mantener el equilibrio procesal. Es un instrumento del juicio agrario dirigido a la parte más débil en las relaciones de tenencia de la tierra y de la producción agraria, sea que concurra como demandante, demandado o interviniente a cualquier título en el proceso. Son sujetos de este beneficio:

- Los resguardos y parcialidades indígenas, sus miembros y los de las comunidades civiles indígenas.
- Los campesinos de escasos recursos.

El Juez Agrario debe instruir a tales personas y organizaciones sobre el derecho que les asiste para solicitar el amparo de pobreza, si se dan las condiciones referidas, es decir, que no tienen recursos económicos para asumir los costos del proceso, debe designar apoderado. La petición de amparo de pobreza se entiende prestada bajo la gravedad del juramento y puede formularse con la demanda, en su contestación, o en el transcurso del juicio. El amparado tiene derecho al nombramiento de un abogado de oficio y queda exonerado de las obligaciones económicas que se generen dentro del proceso, es decir, no estará obligado a prestar cauciones procesales, ni a pagar expensas, honorarios de auxiliares de la justicia u otros gastos de la actuación, y no será condenado en costas, que consisten en la carga económica que

debe afrontar quien obtuvo decisión desfavorable en el juicio y que comprenden, a más de las expensas (gastos necesarios para adelantar el proceso), las agencias en derecho, o sea, el pago de los honorarios hechos por la otra parte a su abogado. El amparo de pobreza concluye cuando cesan los motivos que lo determinaron, a solicitud de parte, o al culminar el proceso.

En el evento de que una persona se halle amparada por pobre, el Estatuto Agrario no admite las figuras procesales del allanamiento a la demanda –someterse el demandado a las pretensiones del actor–; el desistimiento –implica la renuncia a todas las pretensiones de la demanda y por ende se extingue el derecho, si existe– y la transacción, que envuelve un acto de disposición, donde una de las partes cede o renuncia a parte de los derechos que cree tener.

Cuando al demandante se le haya concedido el mencionado amparo, no puede alegarse la perención, que es el fenómeno por medio del cual se busca sancionar con la finalización del proceso al demandante que no ha cumplido adecuadamente con la carga procesal de éste y ha permitido su paralización por seis o más meses. Mediante la Ley 794 de enero 8 de 2003, modificatoria del Código de Procedimiento Civil colombiano, se eliminó la figura de la perención, dentro del propósito de la reforma de agilizar los procesos judiciales en general.

## **Ministerio Público**

El director del Ministerio Público en Colombia es el Procurador General de la Nación. En materia agraria, esta labor la ejercen el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios, los Procuradores Agrarios y, en algunos casos, los Personeros Municipales, ante las Salas Agrarias de los Tribunales Superiores y los Juzgados Agrarios, respectivamente. Los Jueces Agrarios están en la obligación de dar aviso a los agentes del Ministerio Público de la iniciación de todos los procesos de esa naturaleza, con el auto admisorio de la demanda. Mientras se remite el aviso, la actuación judicial queda suspendida. La razón del aviso es asegurar la oportuna intervención del Procurador, para velar por el cumplimiento de la ley y establecer oportunamente la igualdad procesal.

## Reglas y principios de la Jurisdicción Agraria

El trámite de los procesos agrarios está gobernado, entre otros, por los siguientes principios:

- **Principio de la oralidad y la escritura.** A través del primero se contribuye a la agilización de los procesos y se pretende que la actuación, en su gran mayoría, se adelante de manera verbal. No hay un proceso totalmente escrito, el cual prolonga innecesariamente el trámite. El principio se aplica a los procesos verbales, ya que cada una de sus etapas procesales se efectúa mediante audiencias. Lo tratado en estas diligencias debe constar en un acta. El proceso verbal agrario no es absolutamente oral, porque la demanda es escrita. La oralidad también se presenta en procesos escritos como el ordinario (en la audiencia de conciliación, saneamiento, decreto de pruebas). En todo caso, predomina la oralidad.
- **Principio de la concentración.** El señalamiento por el juez y la realización, en fechas continuas, de las audiencias y diligencias advertidas para cada proceso, con lo cual se evitan aplazamientos y suspensiones sin motivos.
- **Principio de la publicidad.** Todas las actuaciones del Derecho Agrario son públicas. De allí que se realicen en audiencias públicas.
- **Principio inquisitivo.** El juez agrario debe impulsar oficiosamente el proceso y no debe esperar la petición de las partes. Esto significa que, agotada determinada etapa del proceso, se debe pasar a la siguiente, sin que sea necesario petición expresa de parte. Este principio es una consecuencia de la tendencia denominada por la doctrina extranjera como publicización o socialización del Derecho Agrario sustantivo.
- **Principio de la economía procesal.** En desarrollo de este principio se busca que las actuaciones judiciales se adelanten en la forma más rápida y económica posible, que las tramitaciones sean, también, lo más sencillas posibles y que se eviten las decisiones inútiles y los recursos innecesarios.
- **Principio de la inmediación.** Debe existir una comunicación directa entre las partes y el juez, pero que esa comunicación se presente entre el Juez Agrario y la producción de la prueba,

pues por medio de esa percepción directa puede formarse un mejor concepto sobre el valor y eficacia de aquella. De allí que se hayan creado los Círculos Judiciales Agrarios, donde funcionan los Juzgados Agrarios, cuyos titulares deberán desplazarse a los municipios que se les asignen.

- **Principio de la igualdad procesal.** Para que este principio pueda cumplirse se requiere la consagración de disposiciones que equilibren la actuación. En el proceso agrario todas las partes son iguales ante la ley, inclusive las entidades públicas que concurren, sin perjuicio de las prerrogativas emanadas del interés público. Para lograr un verdadero equilibrio procesal, en donde se presenta una parte más débil en las relaciones de tenencia de la tierra y de la producción agraria, es que se han establecido elementos como la posibilidad de los fallos *ultra y extra petita*; la aplicación oficiosa del Derecho Agrario; los criterios para interpretarlo y aplicarlo, contenidos en el artículo 14 del Decreto 2303 de 1989; los poderes y deberes del Juez Agrario al llevar a cabo esa hermenéutica agraria (tutela de derechos de campesinos e indígenas, el rechazo al allanamiento de la demanda, la medida cautelar frente a la paralización de la explotación, etc.); el amparo de pobreza y el aviso a la Procuraduría General de la Nación, entre otros.
- **Principio de la conciliación.** Es otra de las características del proceso agrario, representado en el interés del juez en tratar de obtener un entendimiento entre las partes para poner fin al litigio.
- **Principio de la autonomía e independencia del Juez Agrario.** El juez es independiente y en sus providencias sólo está sometido al imperio de la ley. La jurisprudencia es un medio auxiliar en sus decisiones.
- **Principio de gratuidad de la función pública –y servicio público– de administrar justicia.** Es el desarrollo de un principio fundamental del Estado de Derecho colombiano. Tuvo consagración constitucional y hoy su respaldo se encuentra en la ley estatutaria de la justicia.

Dentro de los mecanismos adicionales previstos para acceder a la administración de justicia, sin causar erogación alguna para el interesado, se hallan la acción de tutela y la acción pública de constitucionalidad.

Otros principios propios del proceso civil, como la sana crítica de las pruebas, las dos instancias, la preclusión procesal, la coercibilidad, la impugnación, etc., también son aplicables al proceso agrario.

## **Audiencias y diligencias del proceso agrario**

En los procesos ordinarios, y en especial en el de deslinde y amojonamiento, están señaladas dos clases de audiencias:

1. La denominada audiencia de conciliación, saneamiento, decisión de excepciones previas y decreto de pruebas, contenida en el artículo 45 del Decreto 2303 de 1989, en la que el Juez Agrario intentará conciliar las diferencias entre las partes; tramitará y decidirá sobre las segundas que hubieren sido propuestas (falta de jurisdicción o competencia, inexistencia, incapacidad o indebida representación del demandante o del demandado), se adoptarán las medidas para evitar nulidades y sentencias inhibitorias y se ordenarán las diligencias probatorias, tanto las pedidas por las partes como las que provengan del poder inquisitivo del juez. Esta audiencia es un trámite procesal de obligatorio cumplimiento y deberá adelantarse aunque ninguna de las partes concurra, salvo justificación. En caso de que se trate de un proceso ordinario que no admita la conciliación, como sería el caso del juicio de pertenencia, debe, de todos modos, llevarse a cabo esa audiencia, para estudiar y decidir los demás asuntos que la integran.
2. La audiencia para la práctica de pruebas. En los demás procesos agrarios, los verbales y los especiales, se señalan las siguientes audiencias:
  - Audiencia de conciliación, salvo disposición en contrario.
  - Audiencia de práctica de pruebas

## **La conciliación en materia agraria**

Según la Ley 446 de 1998, la conciliación es un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual, dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador,

distinto de las partes en conflicto, conocedor de la situación objeto del litigio, que se convoca para proponer acuerdos de solución.

La conciliación puede ser extra-procesal, que es la que se realiza con anterioridad a un eventual proceso y su propósito es evitarlo. La conciliación es procesal cuando se lleva a cabo dentro del juicio y se dirige a culminarlo. La conciliación en este caso tiene el carácter de obligatoria, como fase imprescindible en todo proceso declarativo de índole agraria, a menos que exista expresa norma en contrario, y el juez deberá procurarla una vez contestada la demanda. Pero también puede efectuarse la conciliación a solicitud de las partes, en cualquier etapa del proceso, y algunos autores consideran que ella sería factible aún en la segunda instancia.

El juez agrario, que puede proponer fórmulas de entendimiento, no puede autorizar arreglos que afecten ni los derechos de los considerados incapaces ni los de los amparados por pobres. La conciliación, que puede ser parcial o total, tiene los mismos efectos de la cosa juzgada, es decir, se trata de una decisión imperativa, inmutable, susceptible de hacerse cumplir coercitivamente e impide que pueda iniciarse un nuevo proceso entre las mismas partes, por idéntica causa y por igual objeto, y prestará mérito ejecutivo el acta que se suscriba con ocasión de la diligencia, por contener una obligación clara, expresa y exigible que proviene del deudor y constituye plena prueba contra él.

### **Improcedencia de la conciliación en materia agraria**

No procede la conciliación, en el Derecho Agrario colombiano, en los casos siguientes:

- En los procesos de expropiación, ya que las sentencias correspondientes producen efectos *erga omnes*, o sea son oponibles a todos los asociados, hayan sido citados o no al juicio respectivo.
- Cuando en el proceso interviene un curador *ad-litem*, por expresa prohibición del artículo 46 del Código de Procedimiento Civil.
- Cuando se adelantan acciones populares, pues sus efectos son *erga omnes*.

- En los procesos de pertenencia y saneamiento de la pequeña propiedad agraria, porque en ellos siempre interviene un curador *ad litem* para la representación de las personas indeterminadas que deben ser emplazadas mediante edicto.
- En los procesos de restitución de predios dados en mera tenencia (lanzamiento de arrendatarios, aparceros y similares), por considerarla inadmisibles la ley.
- En los procesos de lanzamiento por ocupación de hecho, por disposición legal.
- Cuando no es legalmente viable la transacción (sobre derechos ajenos, o que no existen, o que no pueden ser objeto de aquella), a menos que se trate de un beneficiario del amparo de pobreza.

## **Interpretación y aplicación del Derecho Agrario**

Según el artículo 14 del Decreto 2303 de 1989, los jueces y magistrados agrarios aplicarán la ley sustancial teniendo en cuenta que el objeto de la jurisdicción agraria es conseguir la plena realización de la justicia en el campo, en consonancia con los fines y principios generales del derecho agrario, especialmente el relativo a la protección de la parte más débil en las relaciones de tenencia de la tierra y de la producción agraria. Esos mismos funcionarios judiciales interpretarán y aplicarán las disposiciones procesales, en armonía con los principios que inspiran, y los fines que guían, al señalado Decreto, y en cuanto no se opongan a los que orientan al sistema procesal colombiano, cuya regla de oro expresa: “El objeto de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos en la ley sustancial”, lo que confirma el carácter instrumental de la ley procesal civil (Código de Procedimiento Civil colombiano, artículo 4º).

Lo anterior quiere decir que, en las actuaciones de la justicia agraria, prevalece la aplicación del derecho sustancial, es decir, que el fin de la actividad judicial y procesal es la realización y efectividad de los derechos consagrados en abstracto por el derecho objetivo.

## **Medios probatorios**

En materia probatoria rigen, en los procesos agrarios, los medios previstos en el Código de Procedimiento Civil, pero el Decreto 2303 de 1989 ha establecido algunas reglas especiales, relacionadas con el trámite para practicar las audiencias; los poderes del juez para decretar las pruebas que estime útiles o necesarias; y la obligatoriedad de la diligencia de inspección judicial, si hubiere hechos que verificar en un predio agrario.

Son medios de prueba admisibles en Derecho Agrario:

### ***La confesión***

Es la aceptación, expresa o tácita, que hace una parte, de hechos que pueden producirle consecuencias jurídicas desfavorables, o que benefician a la parte contraria, siempre que, para su demostración, no exija la ley otro medio de prueba. La confesión puede ser judicial o extrajudicial.

### ***La declaración de terceros***

Es la declaración que hace ante un juez una persona carente de interés en el asunto, sobre hechos de que ha tenido conocimiento y relacionados con el debate judicial.

### ***El juramento***

La ley procesal colombiana sólo admite dos clases de juramento: el estimatorio, en el cual la norma autoriza a las partes para que estimen en dinero la cuantía de lo que se demanda, bien sea por concepto de perjuicios, o por otra causa; el deferido por la ley, en el que la ley autoriza al juez para pedir el juramento a una de las partes y ésta deberá prestarlo dentro de la oportunidad para practicar pruebas. Este juramento tiene el valor probatorio que la ley le señale y se expresa en la máxima “quien afirma y luego firma, jura”.

### ***La prueba pericial***

Dice la ley procesal que la peritación es procedente para verificar hechos que interesen al proceso y requieran especiales conocimientos científicos, técnicos o artísticos.

### ***La inspección judicial***

Según el Estatuto Procesal Civil, aplicable al Agrario, para la verificación o el esclarecimiento de los hechos materia del proceso puede ordenarse, de oficio o a solicitud de parte, el examen judicial de personas, lugares o documentos. Es una prueba en la que el juez se coloca en contacto personal, directo e inmediato con los hechos objeto del debate, lo que le posibilita la formación de su convencimiento en orden a fundamentar su decisión. Es la mejor expresión del principio de inmediación. Esta prueba es valiosa dentro del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho ya que, como lo expresa el Estatuto Agrario, vencido el término de traslado de la demanda, el juez ordenará practicar las pruebas pedidas por las partes dentro de la inspección judicial que deberá efectuarse. De manera que, durante el desarrollo de dicha prueba, puede concurrir la práctica de otras, como las peritaciones y la recepción de testimonios.

### ***Los indicios***

Para que un hecho pueda considerarse como indicio, señala la norma procesal, deberá estar debidamente probado en juicio. En la prueba por indicios actúan tres elementos: un hecho, el que indica; otro hecho, el indicado; una relación de causalidad, concomitancia o conexión entre aquel y este hecho.

### ***Los documentos***

La prueba documental, especie del género prueba preconstituida, escrita, grabada, literal, se diferencia de la eventual o casual, porque ésta se materializa en desarrollo del proceso, mientras que la primera se organiza con antelación, con el fin de que aparezca el derecho y se pueda establecer la prueba de su existencia.

### **Los recursos**

En materia agraria, proceden casi los mismos recursos establecidos para la legislación civil, tal como se indica a continuación:

1. El de reposición, que se interpone ante el mismo funcionario judicial (juez o magistrado, según el caso) que dictó la providencia, para que sea reformada o revocada.
2. El de apelación, ante el superior del funcionario, para que estudie el asunto decidido en primera instancia (por ejemplo la sentencia, el auto que rechace la demanda, o el que deniegue la apertura a pruebas) y revoque o reforme la providencia respectiva. La apelación se considera interpuesta en lo desfavorable al apelante y, por consiguiente, no puede el superior cambiar, modificar o enmendar la providencia en la parte que no fue motivo de apelación, salvo que fuere necesario en razón de la reforma que vaya a efectuar y sobre puntos íntimamente relacionados con aquella.
3. El recurso de súplica, que procede directamente y en forma principal contra los autos que por su naturaleza serían apelables, dictados por el magistrado del Tribunal o de la Corte, durante el curso de la segunda o única instancia, o el trámite de la apelación de un auto. Equivale al recurso de reposición ante el juez único y lo sustituye ante el juez plural.
4. El recurso de queja, que se produce cuando el juez de primera instancia niega el recurso de apelación, y busca que el superior de aquel lo conceda.
5. La consulta, que no es precisamente un recurso, sino un grado de jurisdicción, y se tramita respecto de las sentencias de primera instancia desfavorables a las entidades públicas, siempre que no sean apeladas por sus apoderados; las que decretan la interdicción definitiva; y las contrarias a quien estuvo asistido por un curador *ad-litem*, excepto en los procesos ejecutivos.
6. El recurso de casación, en materia agraria, debe interponerse ante la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia y sólo procede en los casos ya señalados al estudiar la competencia de la mencionada Sala. Las causales de

casación, en general, se hallan en el Código de Procedimiento Civil y pueden resumirse de esta manera:

- a. Ser la sentencia violatoria de una norma de derecho sustancial. Son normas sustanciales las que otorgan derechos e imponen obligaciones a las personas, mientras que las de procedimiento son las relativas al trámite o curso del proceso. Está caracterizada por su contenido y no por su ubicación dentro de la legislación.
- b. No estar la sentencia en consonancia con los hechos, con las pretensiones de la demanda, o con las excepciones propuestas por el demandado, o las que el juez ha debido reconocer de oficio. Se trata de las sentencias incongruentes. Debe advertirse a este respecto que el juez agrario se halla facultado para reconocer y ordenar el pago de derechos e indemnizaciones *extra o ultra petita*, siempre que los hechos que los originen o sustenten estén debidamente controvertidos y probados en juicio.
- c. Contener la sentencia en su parte resolutive declaraciones o disposiciones contradictorias. Es la sentencia contradictoria.
- d. Contener la sentencia disposiciones que hagan más gravosa la situación de la parte que apeló o la de aquella para cuya protección se surtió la consulta, siempre que la otra no haya apelado ni adherido a la apelación, salvo lo dispuesto en el inciso final del artículo 357 (cuando se hubiere apelado una sentencia inhibitoria y la revocare el superior, éste deberá proferir decisión de mérito aun cuando fuere desfavorable al apelante). En otras palabras, ser la sentencia violatoria del principio de la *reformatio in pejus*, o sea, aquel que impide al juez de segunda instancia hacer más gravosa la situación del apelante, respecto de la cantidad o calidad de la decisión a la cual recurrió.
- e. Haberse incurrido en alguna de las causales de nulidad previstas en el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, siempre que no se hubiere saneado. Es el caso del proceso nulo.

Si la Corte Suprema de Justicia encuentra fundada alguna de las causales señaladas, debe proceder a dictar sentencia en la cual case el fallo impugnado y el que deba reemplazarlo.

### **Improcedencia del recurso extraordinario de revisión**

El recurso extraordinario de revisión, que es una excepción a la cosa juzgada, procede contra las sentencias ejecutoriadas de la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales Superiores, los Jueces de Circuito y Municipales (salvo las que éstos dicten en única instancia), por haberse hallado después de la sentencia, documentos que habrían variado la decisión y que el recurrente no pudo aportar por fuerza mayor o caso fortuito; por haberse declarado falsos, por la justicia penal, documentos que fueron decisivos para la decisión adoptada; haberse basado la sentencia en declaraciones de personas que después fueron condenadas por falso testimonio, o en dictamen de peritos que posteriormente fueron condenados penalmente por razón de esa prueba; o cuando hubo cohecho o violencia en el pronunciamiento de la sentencia, colusión o maniobra fraudulenta de las parte; estar el recurrente en alguno de los casos de indebida representación, falta de notificación o emplazamiento y existir nulidad originada en el fallo que culminó el proceso y que no era susceptible de recurso.

Con relación a la procedencia de este recurso en la jurisdicción agraria, la Corte Suprema de Justicia ha indicado que no es viable, ya que se trata de un recurso de carácter eminentemente restrictivo (no toda sentencia es susceptible del recurso y las sentencias susceptibles de éste no lo son por cualquier motivo).

Los argumentos de la Corte se resumen así:

- En relación con los procesos agrarios, la procedencia de ese medio de impugnación extraordinario debe examinarse a la luz del Decreto 2303 de 1989, mediante el cual se creó y organizó la jurisdicción agraria, y se delimitó su campo de aplicación. Ese ordenamiento no contempló en ninguno de sus textos esa forma de impugnación, lo que significa que el recurso extraordinario de revisión se excluyó del sistema general de recursos que allí se consagró para el procedimiento agrario.

- Esta conclusión no contraría el artículo 139 del mismo Estatuto, porque la integración con las normas del Código de Procedimiento Civil sólo tiene aplicación ante los vacíos dejados por el procedimiento especial agrario en cuanto a los silencios de actividad o de trámite, pero no para definir actos procesales o para crear medios extraordinarios de impugnación, pues sabido es que, de acuerdo con los principios generales orientadores del derecho, no toda norma que otorga una excepción puede aplicarse en forma extensiva.
- No procede porque las sentencias dictadas por la jurisdicción agraria no fueron cobijadas por ese remedio procesal. En efecto, el Decreto 2303 de 1989, que es el estatuto ordenado a garantizar la jurisdicción agraria y fijar la competencia funcional de los que denominó “órganos” de dicha jurisdicción (artículos 3, 8, 11 y 50), no contempló aquella forma de impugnación, lo que lleva a inferir que la revisión extraordinaria no tiene cabida en el sistema general de los recursos que el mencionado estatuto consagró para el procedimiento agrario (Corte Suprema de Justicia, sentencia de julio 16 de 1992).

## **Clasificación de los procesos agrarios**

En el Derecho Agrario existen, en primer término, los procesos de carácter declarativo (llamados también cognoscitivos o de conocimiento), mediante el cual se busca que el juez, una vez que haya analizado el material probatorio en cada caso, profiera sentencia conforme a la pretensión alegada en la demanda, o absuelva al demandado, según el caso. Estos procesos declarativos se dividen a su vez en ordinarios, verbales y especiales. En segundo lugar, habría cabida para el proceso de liquidación dentro de la jurisdicción agraria, al mencionar el artículo 136 del Decreto 2303 de 1989, el proceso de disolución, nulidad y liquidación de sociedades, en cuanto tengan naturaleza agraria, pero con la aclaración de que en su diligenciamiento deben observarse las normas especiales del Código de Procedimiento Civil y las generales del ordenamiento agrario, pues en éste no tiene una regulación particular.

Para el profesor Hernando Devis Echandía, fue un grave error de técnica procesal el haber creado un proceso ordinario, otro verbal y varios especiales en materia agraria, diferentes de los que

regula el Código de Procedimiento Civil, “porque el derecho procesal moderno procura unificar los procedimientos en vez de crear uno distinto para cada problema de derecho sustancial”. Expresa que si se quería darle al proceso ordinario agrario un trámite más acelerado, era suficiente aplicar el del proceso abreviado del Código de Procedimiento Civil y así sucesivamente, sustituyendo los trámites de los procesos agrarios por otros ya previstos en los de la ley procesal civil.

En relación con las reglas generales que el Decreto 2303 de 1989 contempla sobre “interpretación y aplicación del derecho”, “poderes del juez” (fallos *extra* o *ultra petita*), “amparo de pobreza” y “conciliación en todos los procesos declarativos agrarios”, aunque el profesor Devis se pronuncia favorablemente sobre su consagración, posteriormente opina que “hubiera sido mejor introducir las anteriores “reglas generales” para que se aplicaran como normas especiales en los procesos ordinarios, verbales, de restitución de la tenencia y de deslinde y amojonamiento que regula el Código de Procedimiento Civil”.

En la jurisdicción agraria están excluidos los procesos de ejecución (ejecutivos), que pertenecen a la jurisdicción civil, y los de sucesión, que corresponden a la jurisdicción de familia.

En el variado tipo de procesos que atiende la jurisdicción agraria, algunos están señalados para cuestiones muy particulares de la materia agraria, y otros ya estaban consagrados en la legislación procedimental civil, los que asumió la competencia agraria para su resolución al conformarse aquella. De manera general, los procesos pueden agruparse de esta manera:

1. Procesos típicamente agrarios, en los que se aplican complementariamente las normas del Código de Procedimiento Civil, ya que para ellos existe un régimen de derecho agrario propio. En esta clasificación se hallan los procesos declarativos agrarios, o sea, los ordinarios, los verbales y los especiales de restitución de predios dados en mera tenencia, lanzamiento por ocupación de hecho y deslinde y amojonamiento. En cuanto a los procesos de preservación del medio ambiente y defensa de los recursos naturales renovables, contemplados en el parágrafo del artículo 2º del Decreto 2303 de 1989 como uno de los sujetos al trámite de la jurisdicción agraria, es conveniente comentar que, por virtud del artículo 45 de la Ley 472 de 1998, que regula lo relativo al

ejercicio de las acciones populares y de grupo, todas las acciones de ese tipo contempladas en la legislación nacional continúan vigentes, pero su trámite y procedimiento debe ajustarse al contenido en la referida ley. Adicionalmente, el artículo 44 *ibidem* dispone que en los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo, dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la citada ley, mientras no se opongan a la naturaleza y a la finalidad de tales acciones.

2. Procesos típicamente civiles, los cuales continúan bajo el régimen especial de las normas del Código de Procedimiento Civil, las que son complementadas con las disposiciones generales del procedimiento agrario, siempre que la materia objeto del litigio sea de índole agraria. En esta ordenación se encuentran los procesos señalados en el artículo 136 del Estatuto Agrario, es decir, los de expropiación con fines distintos a los previstos en la ley de reforma agraria y los de nulidad y liquidación de sociedades, los que siguen sujetos principalmente a las prescripciones del Código de Procedimiento Civil y de manera complementaria a las disposiciones generales del Decreto 2303 de 1989 y a las reglas de competencia basadas en los factores de calidad de las personas y cuantía previstas en el artículo 8º del comentado Decreto.

## **De los procesos típicamente agrarios**

Dentro de éstos se sitúan los siguientes:

### ***Proceso ordinario***

Está organizado para adelantar los asuntos a los que no se ha señalado un trámite especial y no estén sujetos al proceso verbal. Es el régimen procesal general al que debe subordinarse la solución de los conflictos de índole agraria que no tienen indicado precisamente un procedimiento distinto. De manera enumerativa son procesos ordinarios agrarios:

- a. Todos los procesos de pertenencia, incluido el de saneamiento de la pequeña propiedad agraria (antes rural) previsto en el Decreto 508 de 1974. Por la importancia y regularidad con que se presentan, a estos dos procesos nos referiremos con detenimiento más adelante.
- b. La resolución del contrato de compraventa.
- c. Las servidumbres.
- d. Entrega de la cosa por el tradente al adquirente.
- e. Rendición de cuentas.
- f. Pago por consignación.
- g. Impugnación de los actos de las asambleas o juntas de socios.
- h. Los reivindicatorios.
- i. Los posesorios.
- j. Los divisorios.
- k. La oposición total al deslinde.
- l. Todos los demás que no tengan especificado un trámite especial, o para los cuales no esté señalado el proceso verbal.

La estructura general del proceso ordinario comprende cinco etapas, así: a) la formación del proceso, la que contiene la demanda, la admisión de la demanda y su contestación; b) la etapa de la audiencia de conciliación, saneamiento del proceso, decisión de excepciones previas y decreto de pruebas; c) la audiencia para la práctica de pruebas, que viene a ser el período probatorio; d) las alegaciones de las partes y e) la sentencia.

En el proceso ordinario hay dos clases de audiencia, a saber:

1. Audiencia de conciliación, saneamiento, decisión de excepciones previas y decreto de pruebas. Son propósitos de esta audiencia: a) determinar y adelantar las medidas de saneamiento que sean indispensables para evitar nulidades y sentencias inhibitorias; b) promover la conciliación de las diferencias de las partes; c) decidir respecto de las excepciones previas propuestas y d) ordenar las pruebas pedidas por las partes y las que el juez disponga de oficio.
2. Audiencia para la práctica de pruebas. Su finalidad es la práctica de las pruebas solicitadas por las partes y las decretadas oficiosamente por el juez.

### ***Proceso ordinario de pertenencia***

Están facultadas para pedir la declaración de pertenencia todas las personas que supongan haber adquirido por prescripción el dominio de un predio definido. El Código Civil colombiano define la prescripción como el modo de adquirir la propiedad de las cosas ajenas, o de extinguir las acciones y derechos ajenos, por haberse poseído las cosas y no haberse ejercido dichos derechos y acciones durante cierto lapso de tiempo, y concurriendo los demás requisitos legales.

La prescripción agraria, que es la que interesa al contenido de esta exposición, está contemplada actualmente en el artículo 4º de la Ley 4ª de 1973, que sustituyó el artículo 12 de la Ley 200 de 1936, donde inicialmente se estableció, y su texto es el siguiente:

*“Establécese una prescripción adquisitiva de dominio a favor de quien creyendo de buena fe que se trata de tierras baldías, posea en los términos del artículo 1º de esta ley (noción de posesión agraria, es decir, “con hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica..”) durante cinco (5) años continuos, terrenos de propiedad privada no explotados por su dueño en la época de la ocupación, ni comprendidos dentro de las reservas de la explotación de acuerdo con lo dispuesto en el mismo artículo.*

*Parágrafo.- Esta prescripción no cubre sino el terreno aprovechado o cultivado con trabajos agrícolas, industriales o pecuarios y que se haya poseído quieta y pacíficamente durante los cinco años continuos y se suspende en favor de los absolutamente incapaces y de los menores adultos”.*

La prescripción debe ser alegada por la persona interesada, la sentencia que se pronuncie tiene efectos *erga omnes* (es decir, es oponible a todos los asociados, hayan o no sido citados al juicio respectivo) y debería consultarse ante el superior en caso de ser favorable al actor, por cuanto sería desfavorable a quien hubiere estado representado por un curador *ad-litem*. Sin embargo, la Ley 794 de enero 8 de 2003, que modificó parcialmente el Código de Procedimiento Civil, dispuso en su artículo 70 que, todas las disposiciones de ese Código, o las especiales, que establezcan el grado de jurisdicción de consulta para las sentencias que se profieran en procesos de declaración de pertenencia, quedan derogadas.

### *Proceso ordinario de saneamiento de la pequeña propiedad agraria*

El denominado proceso de pertenencia de saneamiento tiene un régimen legal especial consignado en el Decreto 508 de 1974, ya que se refiere exclusivamente a los predios rurales que no excedan de quince (15) hectáreas y, además, porque la prescripción agraria que contempla es un modo de adquisición del dominio para el poseedor y de extinción de la propiedad para quien la tenía. Se le denomina proceso de saneamiento de la pequeña propiedad agraria, porque está llamado a imponer la paz material y jurídica en el campo, mediante la culminación de las diferencias y litigios que se presentan entre el pequeño poseedor y el propietario.

De acuerdo con el Estatuto Agrario, para esta clase de prescribientes se determinó el beneficio de la única instancia sin consulta, en caso de serle favorable el fallo de pertenencia, lo cual encuentra su fundamento, según la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en la necesidad de darle protección prevalente al campesino de la pequeña propiedad agraria ya que, por estar destinada generalmente a la explotación económica de algo más que la subsistencia familiar, ocurrir esta circunstancia socioeconómica en muchísimas regiones del país y generar situaciones conflictivas o difíciles, deben gozar de una solución rápida y efectiva en el lugar donde se halla situado el inmueble, con lo cual se evita una consulta ante el Tribunal, que por lo general tiene sede en una lejana capital de departamento. Por todo esto, no se establece la consulta obligatoria, pero se deja a salvo el derecho del propietario demandado a apelar el fallo que le ha sido adverso.

De manera que, con la entrada en vigencia de la jurisdicción agraria, que busca la plena realización de la justicia en el campo y darle protección a la parte más débil en las relaciones de tenencia de la tierra y de la producción agraria, quedó vigente el beneficio especial de consulta en favor del campesino que busca prescribir la pequeña propiedad agraria, pero sólo en el evento de que le fuere contraria la decisión, pues tal consulta no procedería si el fallo le fuere favorable, como ya se expresó.

### *Procesos especiales agrarios*

Son procesos especiales aquellos en los que existe un trámite particularmente asignado para resolver determinada relación jurídica. La clasificación de los procesos especiales típicamente agrarios prevista en el Decreto 2303 de 1989 es la siguiente:

- a. *Restitución de predios dados en mera tenencia.* Básicamente, son tres (3) los procesos de esta categoría, a saber:
  1. Lanzamiento de arrendatario, aparcerero o similar. La aparcería es un contrato mediante el cual una parte llamada propietario, acuerda con otra denominada aparcerero, explotar un predio o parte de él, en mutua colaboración, con el objeto de repartirse los frutos o utilidades que resulten de la explotación. El Decreto 2303 de 1989 derogó algunas normas de la Ley 6ª de 1975 sobre contratos de aparcería, respecto de la competencia y procedimientos para resolver conflictos.
  2. Restitución del predio a solicitud del arrendatario, aparcerero o similar.
  3. Restitución de inmuebles dados en tenencia a título distinto de arrendatario, aparcerero o similar.

Otros procesos de restitución de tenencia:

- Lanzamiento de tenedor de un inmueble agrario a título distinto de un contrato de arrendamiento, aparcería o similar.
  - Demanda de quien recibió la tenencia, para que se autorice la restitución.
  - Lanzamiento de predios agrarios subarrendados.
  - Demanda de lanzamiento propuesta por el adquirente de un inmueble, que no está obligado a respetar el arriendo. Sería el caso de un tercero, a quien el contrato ni afecta o aprovecha y no está obligado a respetarlo.
- b. *Lanzamiento por ocupación de hecho.* Con la expedición de la Ley 200 de 1936, fue judicializado el procedimiento administrativo de lanzamiento por ocupación de hecho que venía de la legislación anterior. Por ser un proceso paradigmático del

derecho agrario colombiano, respecto de su contenido volveremos nuevamente.

- c. *Proceso de deslinde y amojonamiento.*
- d. *Proceso para la preservación del ambiente agrario y de los recursos naturales renovables.* En el artículo 118 del Decreto 2303 de 1989 se ha previsto que, mediante la acción popular consagrada en los artículos 1005 y 2359 del Código Civil, cualquier ciudadano defienda judicialmente la preservación del ambiente rural y de los recursos naturales renovables, contra los actos o hechos humanos que le causen o puedan causar deterioro, si el asunto no es de competencia administrativa. La acción popular del artículo 1005 del Código Civil encaja (contenida en el capítulo de “algunas acciones posesorias especiales”) en la noción general que se denomina responsabilidad extracontractual derivada de un daño o un derecho colectivo (medio ambiente), acción que exige la demostración de una conducta culposa. Según las tantas veces citada Ley 472 de 1998, que empezó a regir el 5 de agosto de 1999, las acciones populares han sido establecidas en la Constitución Política para garantizar, entre otros derechos, el goce de un ambiente sano y el manejo, aprovechamiento racional, conservación, restauración y desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables, así como la preservación y restauración del medio ambiente.

Conforme a esa misma ley, las acciones populares contempladas en la legislación nacional antes de su expedición continúan vigentes, pero su objeto, principios, jurisdicción y procedimiento se someterán a las disposiciones de esa ley regulatoria. Sigue preceptuando la ley comentada que, en los procesos por acciones populares, se aplicarán las normas del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo, dependiendo de la jurisdicción que les corresponda, en los aspectos no regulados en dicha ley, mientras no se opongan a la naturaleza y finalidad de tales acciones, y finalmente, el artículo 86 *ibidem* derogó todas las disposiciones que le fueren contrarias, “y expresamente los trámites y procedimientos existentes en otras normas sobre la materia”.

- e. *Disolución, liquidación y nulidad de sociedades agrarias.* Son sociedades agrarias, entre otras, las asociaciones de usuarios campesinos; las empresas comunitarias; las cooperativas

campesinas; las cooperativas de beneficiarios de reforma agraria; las empresas especializadas del llamado sector agropecuario, cuyas actividades sean de naturaleza agraria.

### ***Proceso especial de lanzamiento por ocupación de hecho***

Con anterioridad a la vigencia de la Ley 200 de 1936, los funcionarios competentes para conocer y tramitar el lanzamiento por ocupación de hecho de predios rurales o urbanos, eran los Alcaldes e Inspectores de Policía de los municipios donde se encontrara situado el inmueble. Con la expedición de aquella ley, la materia aludida dejó de ser de competencia de funcionarios administrativos y pasó a diligenciarse a través de un proceso judicial. En efecto, la Ley 200 de 1936 estableció la acción no sólo a favor de los propietarios sino de los poseedores, y le atribuyó la competencia a los Jueces de Tierras. El Decreto 59 de 1938, reglamentario de la Ley 200 de 1936, señaló el procedimiento que debían seguir los Jueces de Tierras para efectuar el lanzamiento por ocupación de hecho. El artículo 86 *ibidem* también previó la intervención provisional de las autoridades de policía para evitar las vías de hecho, limitando esta a determinadas circunstancias objetivas de la ocupación y a que la queja se presentara dentro de los cinco (5) días siguientes al primer acto de violencia. Esta norma fue modificada por el artículo único del Decreto 1999 de 1940, que elevó a 30 días el término para el ejercicio de la acción.

El artículo 31 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1943 dispuso la supresión a partir del 1° de mayo de 1943 de los Juzgados de Tierras y adscribió sus funciones a los respectivos Jueces Civiles del Circuito, quienes conocerían de este proceso teniendo en cuenta los criterios y la tramitación señalados por la Ley 200 de 1936. Posteriormente, se expiden el Código de Procedimiento Civil (Decretos 1400 y 2019 de 1970) y el nuevo Código Nacional de Policía (Decreto 1355 de 1970), el que, en sus artículos 126 a 129, mantiene el carácter provisional de las actuaciones policivas. Con la expedición del Decreto 2303 de 1989, su conocimiento y decisión pasó a los Jueces Agrarios.

El artículo 98 del Decreto 2303 de 1989 establece que: *“Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 984 del Código Civil, la persona que explote económicamente un predio agrario, según el artículo 2° de la Ley 4a de 1973 y disposiciones concordantes, que hubiere sido privada de hecho, total o parcialmente, de la tenencia material del mismo, sin que*

*haya mediado su consentimiento expreso o tácito u orden de autoridad competente, ni exista otra causa que lo justifique, podrá pedir al respectivo Juez Agrario que efectúe el lanzamiento del ocupante”.*

Este proceso, en el cual no se discute la propiedad, pues para ello existen otras acciones, constituye una nueva forma de protección de la posesión económica. En efecto, el lanzamiento por ocupación de hecho tiene como finalidad proteger, de una parte, la tenencia material de fundos rurales (Ley 57 de 1905), y las situaciones constitutivas de la misma con independencia de la propiedad, sin desconocer de otra parte, que la ocupación de hecho en cuanto tal, debe ser estimada como fuente de derecho en condiciones especiales de justicia social. En este sentido, los actos del ocupante de hecho bien pueden generar en su favor el derecho a que se le reconozcan las mejoras que haya introducido al fundo, y que las reglas generales del derecho imponen el deber de impedir el enriquecimiento sin causa, el fraude a la ley y el abuso del derecho.

El procedimiento de lanzamiento por ocupación de hecho supone una serie bien definida de condiciones, tanto jurídicas como de hecho, que señalan límites al ejercicio de la acción misma y a las actuaciones del Juez Agrario, como son: a) que el demandante sea una persona que explote económicamente un predio agrario, según las reglas del artículo 2° de la Ley 4ª de 1973 y demás disposiciones concordantes; b) que esa persona sea privada de hecho, total o parcialmente, de la tenencia material del mismo, sin que haya mediado su consentimiento expreso o tácito u orden de autoridad competente, u otra causa que lo justifique; c) que la demanda se presente dentro de los ciento veinte días siguientes a la ocupación y d) que el demandante acredite que ha venido poseyendo económicamente el predio.

El proceso de lanzamiento por ocupación de hecho corresponde a una de las modalidades de las acciones de restitución previstas para los eventos en los que no se pueda mantener, o recuperar por los propios medios legítimos, la tenencia material de un fundo agrario sobre el cual se ejerce explotación económica; por ello, debe acudir el interesado ante el Estado para que de manera rápida lo mantenga en esa tenencia, u ordene la devolución del fundo de que fue despojado por el ocupante de hecho.

Pero, además, también pretende el legislador amparar al “ocupante de hecho” en lo que le corresponde por su trabajo y por sus bienes en calidad de mejoras, incorporadas al fundo en el lapso en el que le ocupó, conforme a la noción de justicia social que se perfila con la legislación agraria y atendiendo a los principios básicos de las prestaciones mutuas.

Puede iniciar la acción quien explote económicamente un predio, sea propietario, poseedor o mero tenedor, conforme a la definición ya establecida de posesión agraria, y que haya sido privado de la explotación económica contra su voluntad o sin existir orden de autoridad competente. La demanda debe presentarse dentro de los 120 días siguientes a la ocupación de hecho, término de caducidad de la acción. En este proceso, las pruebas se decretarán y practicarán en la diligencia de inspección judicial, actuación indispensable para que el juez pueda conocer directamente la situación de hecho.

Habrá lugar a la suspensión de este proceso agrario y no podrá producirse mientras tanto el lanzamiento en las siguientes situaciones: a) si los ocupantes presentaren títulos o pruebas, que son libres, que justificaren la ocupación. En este caso, las partes quedan en libertad para iniciar las acciones que consideran pertinentes, pero si culminadas aquellas (acciones posesorias, reivindicatorias, etc.), se produce una sentencia con fuerza de cosa juzgada, no habrá suspensión sino terminación del proceso de lanzamiento y b) cuando sobre el predio ocupado y antes de la presentación de la demanda, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, haya iniciado alguno de los siguientes procedimientos administrativos agrarios: extinción del derecho de dominio; clarificación de la propiedad; recuperación de baldíos indebidamente ocupados; deslinde de tierras pertenecientes al Estado y delimitación de playones y sabanas comunales.

En el evento de que se decrete el lanzamiento, en todo caso no podrá llevarse a cabo mientras no se hubiere realizado el pago de las mejoras instaladas en el predio. El Juez Agrario, como ya se indicó, debe dictar sentencia con base en lo establecido en la diligencia de inspección judicial y demás pruebas allegadas por las partes o resultantes del poder oficioso del juez. Debe tener especial cuidado, a éste respecto, en la aplicación de los principios generales del derecho relativos al fraude a la ley, el abuso del derecho y evitar el enriquecimiento sin causa. Por último, el juez

debe aplicar determinadas normas de procedimiento de la Ley 200 de 1936 que se encuentran vigentes.

### *Proceso verbal agrario*

Responde a la aplicación del sistema oral, pero el hecho de que se le denomine verbal no quiere decir que en este proceso no se produzcan actuaciones escritas y que no deba quedar constancia de ellas, sino que la característica fundamental es la prevalencia de audiencias en las que se resuelven incidentes, se practican pruebas, se oyen alegatos y se dicta sentencia. Según el procesalista, Hernando Devis Echandía, el Decreto 2303 de 1989 sobre jurisdicción agraria “creó un proceso verbal innecesario, porque el Código de Procedimiento Civil en su reforma de 1989 reguló el proceso verbal de menor y mayor cuantía y un proceso verbal sumario, que bien hubieran podido aplicarse a los casos que en dicho decreto se regulan por proceso verbal”.

Se tramitan en proceso verbal, según el Título V del Decreto 2303 de 1989, las siguientes cuestiones:

1. Todo asunto de naturaleza agraria de cuantía inferior a \$500.000.00.
2. Los siguientes asuntos, en cuanto tengan naturaleza agraria, sin consideración a su cuantía:
  - Los posesorios especiales que regula el Código Civil.
  - Los relacionados con la defensa, mediante acción popular, de determinados bienes de uso público (caminos, plazas u otros lugares) que estén publicados en zonas rurales y no comprendidos en las previsiones de los artículos 118 y siguientes del Decreto 2303 de 1989.
  - Los conflictos que se originen por daño, real o contingente, a recursos naturales renovables de propiedad privada, y los que se susciten en razón de perjuicios recibidos como consecuencia de acciones humanas que hayan ocasionado deterioro ambiental, o daño a recursos naturales renovables de dominio público o privado.
  - Los conflictos que se originen con ocasión de los contratos de arrendamiento, aparcería y similares, excepto cuando se demande el lanzamiento de los meros tenedores, o éstos

pretendan la restitución del predio sobre el cual versa el contrato.

- Los conflictos que versen sobre los derechos de los comuneros contemplados en los artículos 2330 a 2333 del Código Civil.
- Restitución de bienes vendidos con pacto de reserva de dominio.
- Prestación de cauciones en los casos previstos por la ley sustancial o la convención.
- Relevo de fianza y ejercicio de los demás derechos previstos en el artículo 2394 del Código Civil.
- Mejoramiento de la hipoteca o reposición de la prenda.
- Declaración de extinción anticipada del plazo de una obligación o de cumplimiento de una condición suspensiva.
- Reducción de la pena, de la hipoteca o de la prenda, en los casos contemplados en la ley.
- Reducción de los intereses pactados o fijación de los intereses corrientes.
- Liquidación de los perjuicios previstos en el artículo 72 del Código de Procedimiento Civil.
- Los que, conforme a disposiciones especiales deba resolver el juez con conocimiento de causa, o breve y sumariamente, o con prudente juicio, o a manera de árbitro.
- Gran parte de estos procesos, que se refieren a asuntos de poco valor, o de limitada ocurrencia, se tramitan en única instancia. La audiencia en el proceso verbal está dirigida a la práctica de pruebas, formulación de alegaciones y constituye ocasión para lograr la conciliación de las controversias.

### *Procesos típicamente civiles*

En este orden se hallan los procesos señalados en el artículo 136 del Estatuto Agrario, a saber:

- a. El de expropiación con fines distintos al juicio expropiatorio de la reforma agraria, ya que a éste se le dio carácter de

contencioso administrativo, y por lo tanto, sometido a la jurisdicción correspondiente.

- b. El de disolución, nulidad y liquidación de sociedades, los cuales siguen sujetos al Código de Procedimiento Civil y complementariamente a las normas generales del Decreto 2303 de 1989, así como al régimen de competencia fijado por los factores de cuantía y la calidad de las personas.

## CAPITULO

# 4

### Situación Actual de la Jurisdicción Agraria Colombiana

Como se había expresado con anterioridad, el artículo 9º del Decreto 2303 de 1989 creó 23 Salas Agrarias en los Tribunales de Distrito Judicial radicados en las respectivas capitales de Departamento (una de las entidades en las que se halla distribuida la división territorial del país y organización político-administrativa con determinada autonomía), que estarían integradas por 52 magistrados, y además, 115 Juzgados Agrarios. Sin embargo, con posterioridad a la vigencia del Decreto 2303 de 1989, sólo fueron creadas las Salas Agrarias de los Tribunales Superiores de los departamentos de Antioquia y Cundinamarca, con tres magistrados cada una, según lo previsto en el artículo 11 del mencionado estatuto. En cuanto al número de Juzgados Agrarios, en el territorio nacional sólo se concretaron tres (3), pertenecientes al Círculo Judicial Agrario de Antioquia, de los ocho juzgados que había autorizado organizar el Decreto citado en ese círculo judicial.

A comienzos de la década de los años noventa, y a raíz de la expedición de la nueva Constitución Política de 1991, la rama judicial del poder público fue uno de los objetivos específicos de la reforma política. Es así como en esa Constitución, a diferencia de la anterior, se consagró ampliamente una diversa organización judicial, en la que tuvieron cabida nuevas instituciones, orientaciones y principios para la administración de justicia.

Con el objeto de adecuar la rama judicial al Estado Social de Derecho determinado en el nuevo ordenamiento constitucional y desarrollar los principios rectores sobre la materia establecidos en la Carta Política, el Gobierno promovió la elaboración y presentación ante el Congreso de la República en 1994 de un proyecto de ley estatutaria de la administración de justicia, la cual, después de aprobada por aquel y examinada su exequibilidad por la Corte Constitucional, vino a promulgarse como la Ley 270 de marzo 7 de 1996.

La trascendencia de esta ley, en lo que a la jurisdicción agraria colombiana se refiere, radica en el hecho de que dispuso suspender las labores que venían realizando los pocos Juzgados Agrarios que existían en el país, y pasó el conocimiento de los asuntos que venían tramitando, a los Jueces Civiles del Circuito. Se ordenó que esos despachos judiciales serían redistribuidos por el Consejo Superior de la Judicatura (organismo al que corresponde, entre otras funciones constitucionales y legales, la administración de la rama judicial y dictar los reglamentos para el eficaz funcionamiento de ésta) y que, dentro de los dos años siguientes a la vigencia de dicha ley, el mencionado Consejo Superior dispondría todo lo necesario para que la jurisdicción agraria creada por el Decreto 2303 de 1989 entrara a operar completamente, es decir, con todas las Salas Agrarias de los Tribunales Superiores y los Juzgados Agrarios creados por el Decreto 2303 de 1989.

En efecto, el artículo 202 de la Ley 270 de 1996 dispuso:

*“Artículo 202. Los Juzgados Agrarios que funcionen actualmente, suspenderán sus labores tres (3) meses después de la vigencia de la presente ley, hasta cuando entren a operar la totalidad de los Juzgados Agrarios creados por el artículo 9º del Decreto 2303 de 1989. En su defecto, la jurisdicción agraria será ejercida, en primera y única instancia, por los Juzgados Civiles del Circuito correspondiente.*

*Los despachos judiciales agrarios mencionados, con todo su personal y sus recursos físicos, serán redistribuidos por el Consejo Superior de la Judicatura, conservando su categoría de juzgado de circuito, con efectos legales a partir del día siguiente a la suspensión de labores de que se habla en el inciso anterior.*

*Parágrafo. El Consejo Superior de la Judicatura, dentro de los dos años siguientes a la vigencia de la presente ley,*

*dispondrá todo lo necesario para que la jurisdicción agraria, creada por el Decreto 2303 de 1989, entre a operar en su totalidad con el funcionamiento de todas las Salas Agrarias y juzgados del círculo judicial agrario allí consagrados”.*

Debe anotarse, a propósito de esta disposición legal, que ella no se encontraba en el proyecto de ley original que el Gobierno Nacional presentó para su trámite al Congreso de la República, y que su inclusión debió efectuarse durante los debates parlamentarios que se realizaron en los días anteriores a su aprobación definitiva por el órgano legislativo.

En la revisión previa de constitucionalidad que le hizo la Corte Constitucional a la norma transcrita, esta Corporación la declaró exequible, pero con constitucionalidad condicionada, pues la Corte consideró:

*“En esta providencia (se refiere a la sentencia mediante la cual se pronunció sobre la exequibilidad o inexecutable de las disposiciones de la Ley 270 de 1996) se ha establecido que es competencia del legislador, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 150 y 116 de la Carta Política, el crear o suprimir las entidades que hacen parte de la rama judicial, salvo que se trate de corporaciones o despachos cuya regulación se ha previsto en el texto constitucional”.*

Así, pues, la Corte encuentra viable que a través de una ley, y principalmente mediante una de carácter estatutario, se creen juzgados, como por ejemplo los administrativos o, en este caso, se supriman transitoriamente los agrarios, mediante la figura de la suspensión de funciones. Ello en nada compromete las atribuciones que el artículo 257 superior le confiere al Consejo Superior de la Judicatura, pues la función asignada se refiere a la ubicación y distribución de los despachos judiciales, pero jamás a su creación, asunto éste que sigue siendo del exclusivo resorte legal. Así, retomando el ejemplo de los juzgados administrativos, una vez creados por el presente proyecto de ley, le corresponderá a la Sala Administrativa ubicarlos territorialmente y adoptar las medidas para su eficaz funcionamiento. Lo propio deberá hacerse cuando, por voluntad del legislador, entren a funcionar todos los juzgados agrarios regulados por el Decreto 2303 de 1989 (Corte Constitucional. Sentencia C-037 de febrero 5 de 1996).

En desarrollo de lo previsto en el inciso segundo del artículo 202 de la Ley 270 de 1996, la Sala Administrativa del Consejo

Superior de la Judicatura, a través del Acuerdo No. 122 de junio 6 de 1996, ordenó que los tres (3) juzgados agrarios que entonces funcionaban en el país debían suspender sus funciones como tales a partir del 15 de junio de 1996 y los redistribuyó territorial y funcionalmente en las condiciones que enseguida se precisan:

1. El Juzgado Primero Agrario del Circuito Judicial Agrario de Antioquia pasará a ser Juzgado Civil del Circuito del municipio de La Ceja, Distrito Judicial de Antioquia, con sede en dicho municipio a partir del 16 de junio de 1996.
2. El Juzgado Segundo Agrario del Circuito Judicial Agrario de Antioquia pasará a ser Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito del municipio de Santa Rosa de Osos, en las mismas condiciones que el anterior.
3. El Juzgado Tercero Agrario del Circuito Judicial Agrario de Antioquia pasará a ser Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito del municipio de Santa Bárbara, Distrito Judicial de Antioquia, en las mismas condiciones del anterior.
4. Los negocios que tramitaban en esa época los Juzgados Agrarios cuyas funciones fueron suspendidas, fueron repartidos, conforme a las reglas generales de competencia, entre los Juzgados Civiles de Circuito y Promiscuos correspondientes del Distrito Judicial de Antioquia. La Sala Agraria del Tribunal Superior de Antioquia fue encargada de adoptar las medidas de reparto de negocios judiciales correspondiente.
5. Los asuntos agrarios que deban seguir conociendo los Jueces Civiles y Promiscuos del Circuito, serán tramitados en única y primera instancia con aplicación de las normas de procedimiento del Decreto 2303 de 1989.

Ahora bien, con el objeto de dar cumplimiento a lo dispuesto en el Parágrafo del artículo 202 de la Ley 270 de 1996, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura dictó el Acuerdo No. 238 de enero 29 de 1998, en el cual dispuso lo siguiente:

1. Las Salas Agrarias de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y los Juzgados Agrarios cumplirán con las funciones y

competencias establecidas en el Decreto 2303 de 1989, reafirmando la permanencia de la jurisdicción.

2. Reprodujo lo consignado en el artículo 11 del Estatuto de la Jurisdicción Agraria, que determinó el número y la ubicación de las Salas Agrarias en los Tribunales Superiores de Distrito Judicial en las principales capitales de departamento del país.
3. En obediencia a lo contemplado en el artículo 19 de la Ley 270 de 1996, señaló que las Salas Agrarias de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial estarán integradas, una vez que se hallen en funcionamiento, por tres (3) magistrados.
4. Garantizó que los Circuitos Judiciales Agrarios contarán con el número de Juzgados Agrarios previstos en el artículo 9º del Decreto 2303 de 1989.
5. Las Salas Agrarias de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y los Juzgados Agrarios entrarán en funcionamiento, una vez que el Gobierno Nacional asigne los recursos necesarios para su operación y se expida por parte de la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial, el respectivo Certificado de Disponibilidad Presupuestal.

Esta última decisión sigue inmodificada, pues el Gobierno colombiano, en este caso representado por el Ministerio de Hacienda, hasta la fecha, no ha incluido en los respectivos presupuestos de gastos anuales para la rama judicial, los recursos indispensables que permitan la operación total de la jurisdicción agraria en el país. Y mientras ello no ocurra, no será posible esa aspiración de autonomía, independencia y consolidación de la justicia agraria, pues conforme al artículo 122 de la Constitución Política de Colombia, *“No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento, y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente”*.

Por otra parte, el numeral 9º del artículo 85 de la Ley 270 de 1996, en el cual se fijan las funciones administrativas de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, expresa que esa corporación *“... podrá crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la rama judicial, determinar sus funciones y señalar los requisitos para su desempeño que no hayan sido fijados por la ley. En ejercicio de esta atribución, el Consejo no podrá establecer a cargo del tesoro*

*obligaciones que excedan el monto inicial fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales”.*

## CAPITULO

# 5

## Conclusiones

Para que vuelva a ser una realidad el funcionamiento independiente de la jurisdicción agraria, no sujeta a la sustitución de los Jueces Civiles de Circuito y de las Salas Civiles de los Tribunales Superiores, será menester la voluntad legislativa, pues fue una ley la que dispuso la suspensión transitoria de funciones de aquella jurisdicción, y adicionalmente, que el Gobierno nacional apropie los recursos necesarios en la ley anual de presupuesto para atender los gastos personales y de operación de los órganos, funcionarios y empleados judiciales correspondientes.

La jurisdicción agraria en Colombia fue organizada en una forma parcial y limitada, ya que sólo se establecieron dos (2) Salas Agrarias frente a veintitrés (23) que estaban previstas en el momento en que aquella se conformó, y apenas se organizaron tres (3) Juzgados Agrarios respecto de 115 que debían entrar en funcionamiento. Es decir, lo que realmente hicieron o permitieron los sucesivos gobiernos y administraciones judiciales del país, a partir de la expedición del Decreto 2303 de 1989, en lo que era de competencia de cada uno, o de su interés, o bajo su responsabilidad, fue autorizar una especie de plan piloto, un ensayo, para el funcionamiento de esa jurisdicción en Colombia, pues la precaria y limitada armazón judicial agraria autorizada o aprobada desde entonces así lo indica, y por otra parte, la gran mayoría de los procesos judiciales de naturaleza agraria siguieron siendo del conocimiento y decisión de los Juzgados Civiles de

Circuito y de las Salas Civiles de los Tribunales Superiores, despachos judiciales éstos últimos en los que la relación entre la demanda y la oferta (esta última se refiere a la capacidad de los juzgados y tribunales para decidir los casos justa y eficientemente) de justicia civil, según un informe reciente, ha estado rotulada por una constante situación de congestión y morosidad, y en donde sus competencias específicas y tradicionales obedecen a realidades económicas y sociales diferentes a las que conciernen a la jurisdicción agraria.

La misma investigación muestra que, durante más de 40 años, en la gran mayoría de procesos (entre el 50% y el 70%) que lleva la justicia civil en Colombia, la función primordial de los jueces civiles es la ejecución, es decir, el cobro coactivo de una obligación —predominantemente pecuniaria— cuya demostración está claramente establecida, dada la presencia de un documento que determina previamente los resultados del juicio, o en otras palabras, el trámite rutinario de conflictos que están virtualmente resueltos de antemano, con lo cual se crean una oferta y una demanda de justicia mixta en donde, al lado de un campesino de escasos recursos, con escasa preparación y sin experiencia en el litigio, que busca, por ejemplo, el saneamiento de la propiedad de una pequeña parcela de subsistencia, opera, al mismo tiempo, un espacio judicial mediado por los intereses privados comerciales de las grandes empresas, los de las instituciones financieras y los de los bancos comerciales, asistidos por un grupo selecto de experimentados abogados litigantes.

La situación anterior ha afectado la dinámica que traía el derecho agrario en el país en cuanto a su promoción, dimensión y especialidad, y no ha estimulado el interés en la elaboración y consolidación de manera amplia, independiente y permanente de una normatividad, un desarrollo conceptual y una jurisprudencia representativamente agraria, a partir del sentido de pertenencia axiológica a una determinada jurisdicción —que evite los riesgos de la desnaturalización o confusión de sus principios— y del conocimiento de un área bastante autónoma de regulación jurídica y de resolución de conflictos con propósitos, métodos, fuentes, contenidos e interpretaciones específicas y privativas, destinada al examen de realidades sociales y económicas de sectores distintos —en cuanto a la naturaleza de la demanda y la calidad de los usuarios— a los habituales de la jurisdicción civil.

## BIBLIOGRAFÍA

Belalcázar Morán, Liborio. *Jurisdicción agraria*. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho. Imprenta Nacional. Bogotá, 1990.

Carroza, Antonio. *La noción de lo agrario ("agrarieta"). Fundamento y extensión, en Temas de derecho agrario europeo y latinoamericano*. Editorial de la Fundación Internacional de Derecho Agrario Comparado. San José, Costa Rica, 1982.

Castañeda Beltrán, Héctor. *Los procesos agrarios*. Editorial Leyer. Bogotá, 1999.

Devis Echandía, Hernando. *El proceso civil. Parte especial*. Biblioteca Jurídica Dike. Bogotá, 1991.

Zeledón, Ricardo. *Derecho procesal agrario*. ILANUD. Escuela Judicial. San José, Costa Rica, 1990.