

Prospectiva de la justicia agraria en Colombia desde la perspectiva constitucional y económica¹

MAURICIO ANTONIO TORRES GUARNIZO
PAULA COMELLAS ANGULO

Introducción

Los seres humanos crearon una serie de reglas que incorporaron a sus organizaciones sociales y que denominaron *sistema jurídico*. El derecho, como conjunto de mandatos jurídicos —derecho objetivo— establece límites al comportamiento humano, con el fin de evitar o minimizar las situaciones de conflicto entre las personas. Sin embargo, el derecho también se entiende desde otra perspectiva, el ámbito subjetivo; esto es la capacidad del individuo de tomar decisiones en tutela de sus intereses.

Frente a ello, Carnelutti (2010) ha manifestado que:

[...] la propiedad es, históricamente, el primero de los derechos subjetivos; el derecho subjetivo nace como propiedad. Pero a medida que progresa el ordenamiento jurídico, surgen otros derechos

1 El capítulo de libro corresponde a un producto de investigación del proyecto de investigación *Capaz-Tierras* del grupo *Estudios en Derecho Privado* de la Universidad Santo Tomás, sede Bogotá.

subjetivos, tanto en el ámbito de la propiedad misma, como fuera de ella. (p. 39)

Se evidencia así el profundo vínculo entre la economía y el derecho, en relación con la propiedad como fenómeno jurídico y económico, de manera que constituye el punto de partida del sistema jurídico. Este, como mezcla de fuerza y justicia, debe ser el que establezca las limitantes para el acceso a los diferentes recursos, configurando de esta manera el derecho de propiedad. Por ello, los ordenamientos jurídicos deben garantizar el acceso a la propiedad y el derecho de propiedad de los individuos.

En Colombia, el ordenamiento jurídico ha sido poco eficiente para poder asignar la tierra a la gran mayoría de los individuos que conforman el Estado. Lo anterior se demuestra en la concentración excesiva de la tierra en cabeza de un porcentaje ínfimo de ciudadanos, esquema generalizado en América Latina y profundizado en Colombia (García, 1969). Esto ha generado en el país una serie de conflictos sociales que el Estado ha intentado, por lo menos formalmente, solucionar a través de reformas agrarias, que nunca han concretado sus objetivos. Hasta la fecha no ha habido cambios profundos en la estructura agraria y, por ende, los conflictos por la propiedad y uso de la tierra se han mantenido.

El asunto de instaurar en Colombia la especialidad o jurisdicción agraria ha sido un factor —y continúa siéndolo— absolutamente relevante para haber mantenido un conflicto social durante más de un siglo, que se profundizó con el surgimiento de las guerrillas de la segunda mitad del siglo pasado y que apenas cobró relevancia con la discusión y firma de un acuerdo con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) (Santaella, 2017).

De lo descrito surge el siguiente interrogante: ¿la instauración de la justicia agraria a través de jueces especializados es un factor relevante para la solución de los conflictos relacionados con el derecho a la tierra en Colombia?

En la estructura funcional de la rama judicial se requiere la instauración de jueces especializados en tierras, que cuenten con conocimientos en los asuntos relacionados con el derecho a la tierra, quienes, a lo largo del territorio nacional, con las herramientas necesarias, den

solución a la problemática generalizada de determinación de la propiedad, en especial del área rural. Comprobar esto constituye el objetivo general del presente escrito.

Para cumplir tal objetivo, se debe alcanzar una serie de objetivos preliminares. Por ello, en primera medida se procederá a: determinar cómo se concibe el derecho a la tierra en Colombia, para proceder a analizar la problemática de tierras en relación con la justicia agraria, en términos de la estructura judicial y, finalmente, una vez identificados los principales lineamientos de la jurisprudencia y la doctrina, proceder a efectuar un ejercicio para determinar, desde el criterio de eficiencia, los términos en los que debe ser instaurada la especialidad o la jurisdicción agraria en Colombia para el cumplimiento de sus fines, en el marco del ordenamiento constitucional colombiano.

El presente escrito corresponde a una investigación aplicada, con un enfoque cualitativo, mediante la cual se efectuará una revisión y análisis de la jurisprudencia constitucional y la doctrina nacional e internacional en la materia. Esto con el fin de estructurar un estudio que permita identificar las causas de la situación actual, las posibilidades del Estado para contrarrestarla y la prospectiva de cada una de esas posibilidades, con miras a determinar cuál de ellas constituiría la mejor opción para el cumplimiento del objetivo perseguido.

Consideraciones preliminares

La historia de la humanidad ha estado marcada por la lucha, muchas veces violenta, por la obtención, uso y aprovechamiento de los recursos, sea de manera individual, o sea a través de organizaciones sociales, cuya máxima expresión han sido los Estados. La propiedad es un fenómeno económico que —con el paso del tiempo y con la configuración de estructuras sociales— se convierte en uno jurídico con el concepto del *derecho de propiedad*. Según este, se “garantiza al individuo el goce exclusivo de las cosas que son objeto de ella” (Carnelutti, 2010, p. 37).

En ese orden de ideas, como fenómeno económico, la asignación de recursos se efectuaba bajo las reglas de la economía, la cual se fundamenta en que los seres humanos siempre van a querer más, ya que siempre sus necesidades serán ilimitadas, frente a los recursos que serán

siempre escasos. Por ello, si la regla es que los individuos se provean de la mayor cantidad de recursos para satisfacer sus necesidades, sin que existan limitantes, es inevitable el conflicto. Así las cosas, “el concepto de guerra depende del concepto de la propiedad” (Carnelutti, 2010, p. 12). En otras palabras, si no existen reglas frente a la propiedad, el caos sería una constante en el mundo.

Se podría pensar entonces que los ordenamientos jurídicos deben garantizar el acceso a la propiedad y el derecho de propiedad de los individuos. Por tal razón, cada Estado deberá estructurar un sistema jurídico que le permita garantizar la propiedad desde los dos ámbitos, teniendo en cuenta los recursos que posee. En este sentido, Ramírez (2017) señala que “la propiedad privada constituye uno de los derechos más preciados del individuo, junto con el derecho a la vida y las diferentes libertades” (p. 13), lo que le permite el desenvolvimiento en una sociedad.

Así, los dos principales recursos de los Estados son el recurso físico y el recurso humano; esto es: tierra y trabajo. De la combinación de estos recursos, o factores de producción desde la perspectiva económica, se podría decir que se da vida al proceso productivo de bienes y servicios necesarios para la subsistencia humana. El derecho, entonces, tendría que regular la asignación del factor tierra en relación con el recurso *humano*.

En Colombia, la historia de la asignación del recurso *tierra* por parte del derecho no parece propia de un ordenamiento jurídico, sino más bien del mundo de la economía. Es decir, que dicho ordenamiento ha sido poco eficiente para poder asignar la tierra a la gran mayoría de los individuos que conforman el Estado. Lo anterior se demuestra en la concentración excesiva de la tierra en cabeza de un porcentaje ínfimo de ciudadanos, esquema generalizado en América Latina y profundizado en Colombia (García, 1969).

Se podría decir que la historia del ordenamiento jurídico colombiano se debe analizar en cuatro momentos históricos. Primero, desde la colonia hasta la independencia; segundo, desde la independencia hasta la expedición de la Constitución de 1886; tercero, desde 1886 hasta la expedición de la Constitución de 1991; y, finalmente, desde 1991 hasta la actualidad.

Para analizar la problemática de tierras en Colombia en relación con el ordenamiento jurídico, se podría hacer referencia a principios del siglo xx, época en la que la producción agraria predominaba en la economía del país. La estructura productiva de la época estaba conformada por un pequeño grupo de grandes terratenientes —señores y dueños de grandes extensiones de tierra, productiva o no— y por un sinnúmero de campesinos, quienes trabajaban la tierra en beneficio casi que exclusivo de los propietarios. Esto conllevó a un inevitable conflicto social que se intentó solventar con la Reforma Constitucional de 1936, en la que se incorporó el instituto de la función social de la propiedad (Botero, 2006). Esto se traducía, hipotéticamente, en que se reestructurara la asignación de la tierra, en virtud que esta sería asignada a quien la necesitara y explotara.

Por ello, se expidió la Ley 200 de 1936, conocida como la *Ley de tierras*, en la que se estableció, entre otros, la posesión económica del suelo, la prescripción adquisitiva agraria y la extinción de dominio privado en favor de la nación sobre fundos no explotados económicamente y la creación de los jueces de tierras. Estas figuras tenían la finalidad y capacidad de lograr un cambio estructural en el modelo de producción, y significaba la oportunidad de acceso a la tierra de miles de campesinos en Colombia.

Sin embargo, Castro (2018) citando a Valencia Zea (1982) señaló que el impacto de la Ley 200 de 1936 no fue el esperado. Se podría afirmar que una de las causas esenciales del fracaso fueron las acciones que los terratenientes adelantaron para mantener su *status quo*, principalmente en lo que tenía que ver con la administración de justicia. Para ellos era claro que una cosa era lo que establecía la ley, y otra muy distinta la aplicación de esta.

Como era obvio, ocasionaron, a través del ordenamiento jurídico, que no se garantizara una verdadera independencia judicial frente a los poderes locales. Con esto se promovió una intervención judicial limitada en algunos conflictos sociales, y se aseguró la ausencia de jueces de tierras en muchos lugares del país. Lo anterior terminó en la supresión de los jueces de tierras en 1943 (Gilhodes, 1989).

Solo hasta 1961, con la Ley 135, el Estado colombiano encontró la necesidad de la creación de una institución que se dedicara,

parcialmente, a solucionar la problemática de la tierra en Colombia, dedicándose principalmente a la administración de los baldíos nacionales. Sin embargo, no se dedicaba a la cuestión de la redistribución de las tierras que tenían las mejores condiciones, ya que estas ya estaban en cabeza de los terratenientes y sus familias desde hacía varias décadas.

Un último intento de solución a la problemática agraria en el país se dio con la Ley 30 de 1988 y sus decretos reglamentarios, en los que se preveía la creación de salas y jueces agrarios en la jurisdicción ordinaria y en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Sin embargo, este intento también fracasó, no solo porque de las 23 salas en tribunales y los 115 juzgados agrarios previstos, solamente se crearon 2 salas en los tribunales de Antioquia y Cundinamarca, y 3 juzgados en el Circuito de Antioquia, sino también porque, en vigencia de la *nueva* Constitución Política expedida en 1991, con la Ley 270 de 1996 se suspendió el funcionamiento de los juzgados y salas agrarias, que se eliminaron por completo con la Ley 1564 de 2012. El fracaso de la justicia agraria —traducido en la imposibilidad de concretar los intentos de instaurar jueces especializados en los asuntos de tierras en la estructura funcional de la rama judicial— es aún más relevante que el de crear jueces administrativos, o si en ciertos niveles de la estructura jerárquica se especializan jueces laborales y civiles, como es el caso de los jueces del circuito.

Si se verifica la situación que dio origen a la Ley 200 de 1936 en relación con la distribución de la tierra y la solución de los conflictos agrarios, se determina que es aún peor que la que se ha vivido en la gran mayoría del Estado colombiano, que es rural. La incapacidad del Estado ha sido evidente y absoluta, lo que hace necesario una disposición y decisión real de este para tomar las medidas necesarias y materializar nuestra Constitución Política, en especial frente a la propiedad rural, su función social y el papel de la administración y los jueces para cumplir ese cometido.

Derecho a la tierra en Colombia

En primera media, es necesario determinar qué se entiende por derecho a la tierra, en virtud de que este no se encuentra consagrado expresamente en ningún instrumento internacional o nacional. Gilbert (2013) define el derecho a la tierra en los siguientes términos:

El derecho a la tierra se refiere a los derechos a utilizar, controlar y transferir una *parcela de tierra*. Entre tales derechos se incluyen el derecho a: ocupar, disfrutar y utilizar la tierra y sus recursos; restringir o excluir a otros de la tierra; transferir, vender, comprar, donar o prestar; heredar y legar; acondicionar o mejorar; arrendar o subarrendar; y beneficiarse de los valores de la mejora del suelo o de ingresos por alquiler. (p. 123)

Así las cosas, se evidencia una serie de elementos que conducen a entender que el derecho a la tierra se refiere a un conjunto de derechos relativos a la propiedad rural o agrícola, según se entienda cada uno de estos conceptos. En la Constitución Política de Colombia, de acuerdo con el artículo 58, se garantiza la propiedad privada; y frente a la propiedad rural se establece, según el artículo 64 superior, que: “es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios” (Const., 1991, Art. 58).

En virtud de ello, la Corte Constitucional ha señalado que los atributos del derecho a la propiedad rural o derecho a la tierra son, como mínimo, los mismos que se derivan del régimen común de propiedad privada establecido en el artículo 58 de la Carta Magna. Por lo anterior, ha encontrado que en su contenido se evidencian cuatro extensiones, que ha entendido así:

[...] (i) el derecho a no ser despojado de su propiedad o forzado a deshacerse de la misma, bajo el argumento de ser improductiva, sin que antes se le otorguen alternativas para mejorar la producción o de desarrollo agrícola, como lo es el establecimiento de zonas de reserva campesina habilitadas para tal fin; (ii) el derecho a disfrutar de la propiedad sin intromisiones injustificadas; (iii) el derecho a que el Estado adopte medidas progresivas destinadas a

efectivizar el acceso a la propiedad rural y el mejoramiento de su calidad de vida, en términos de dignidad humana; y (iv) el derecho a que se garantice su seguridad alimentaria. (Corte Constitucional, SU-426 de 2016)

Así las cosas, se podría afirmar que el derecho a la tierra se sustenta en los siguientes elementos: primero, garantizar el acceso a la tierra-propiedad rural; segundo, garantizar la propiedad en sí misma, con todos sus atributos para poder disfrutarla y aprovecharse de ella; y, tercero, el ofrecimiento por parte del Estado de programas y alternativas para que lo anterior sea una realidad.

El derecho al acceso a la tierra

Con lo anterior se esboza —como elemento esencial y punto de partida del derecho a la propiedad rural— el derecho al acceso a la tierra. En el ámbito internacional, podría hacer referencia a lo manifestado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (ONUAA), mejor conocida como FAO (por sus siglas en inglés), en los siguientes términos:

El acceso a la tierra tiene lugar a través de los sistemas de tenencia. La tenencia de la tierra es la relación, definida jurídica o consuetudinariamente, entre la población, como individuos o grupos y la tierra. Las reglas relativas a la tenencia determinan cómo se distribuyen en las sociedades los derechos de propiedad de la tierra, así como las responsabilidades y restricciones conexas. En términos sencillos, los sistemas de tenencia de la tierra determinan quién puede utilizar qué recursos, durante cuánto tiempo y en qué condiciones. (FAO, 2003, p. 48)

En ese sentido, en el ámbito nacional, la Corte Constitucional ha entendido el derecho al acceso a la tierra como un derecho fundamental de los pobladores rurales, el cual tiene los siguientes contenidos protegidos:

[...] (i) acceso a la tierra, a través de la titulación individual o colectiva de tierras a los *pobladores rurales*, mediante formas

asociativas, de su arrendamiento, de la concesión de créditos a largo plazo, de la creación de subsidios para la compra de tierra, del desarrollo de proyectos agrícolas, entre otros; (ii) acceso a los recursos y servicios que permitan realizar los proyectos de vida de la *población rural* como educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial; y (iii) seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra como la propiedad, la posesión y la mera tenencia, sin que ello signifique que su protección se circunscriba solamente a estas. (Corte Constitucional, T-549 de 2016)

Según el Tribunal Constitucional, el derecho a la tierra, en especial en su contenido de acceso a la tierra, abarca varias relaciones y, como punto importante: “la seguridad jurídica que debe brindar el Estado para proteger la conexión que surge entre la población rural y el espacio físico en el cual aspiran desarrollar su proyecto de vida” (Corte Constitucional, T-549 de 2016).

Es así, que el artículo 64 de la Constitución no solo establece el deber del Estado para favorecer el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios (de manera individual o asociativa), sino que además dispone la obligación de proveer “servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos” (Const., 1991, Art. 64).

Entonces, es evidente que el derecho a la propiedad rural, en términos del artículo 64 de la Constitución, se encuentra relacionado con la protección de los derechos al trabajo y a la vivienda:

En cuanto a lo primero, es evidente que el sustento de la población campesina, comprendido como la consecución de los elementos materiales básicos para el ejercicio de los demás derechos fundamentales, depende de la explotación económica de la tierra rural. [...] Respecto de lo segundo, es claro que la tierra rural no solo es un medio de producción para los campesinos, sino que también

constituye el espacio para el ejercicio del derecho a la vivienda.
(Corte Constitucional, T-076 de 2011)

En conclusión, el primero de los elementos del derecho a la propiedad rural es el derecho al acceso a la tierra, de cuya garantía depende, para la población rural, su derecho al trabajo y a la vivienda en condiciones dignas (Torres y Aguilar, 2018). En este sentido, el desarrollo del sector agrario no debería producir un aumento de las brechas sociales ni mayores desigualdades socioeconómicas entre los distintos actores involucrados (Roldán, 2013), sino por el contrario la garantía de que los campesinos puedan tener una vida digna.

El derecho de propiedad

El segundo elemento del derecho a la tierra o a la propiedad rural consiste en el derecho de propiedad en sí misma, con todos sus atributos para poder disfrutarla y aprovecharse de ella. En el ámbito constitucional, la propiedad privada se encuentra estipulada en el artículo 58 superior, el cual establece que “se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores” (Const., 1991, Art. 58).

En el texto constitucional, el derecho de propiedad privada se encuentra en el aparte de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC). Sin embargo, a pesar de que no tiene el carácter de fundamental, bajo ciertas condiciones puede adquirir dicha naturaleza. En este sentido, la Corte Constitucional ha señalado que en los casos en los que la propiedad se encuentre vinculada al mantenimiento de ciertas condiciones materiales de existencia y que su desconocimiento afecte el derecho a la igualdad y a la dignidad humana, esta tiene que ser entendida como un derecho fundamental (Corte Constitucional, T-506 de 1992).

Así mismo, se la atribuye un carácter ontológico propio, al determinar que “la propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica” (Const., 1991, Art. 58). Este carácter se le atribuye a Duguit, quien teorizó sobre la propiedad

en el sentido que la consideró como un instrumento económico previo a la organización estatal y en virtud de lo cual no podría ser considerada un derecho sino una función. En ese sentido manifestó que:

El hombre propietario de un capital no puede dejarlo improductivo. La propiedad es el producto del trabajo, y a mi modo de ver, una consecuencia de la libertad de trabajo. El detentador de un capital no puede dejarle improductivo, puesto que él no lo detenta sino para hacerle producir en interés de la sociedad. (Duguit, 1924, p. 53)

La función social de la propiedad presenta diversas y matizadas caracterizaciones, las cuales se encuentran definidas por la naturaleza del bien, su tipología y el titular de los derechos que de ella emanan; de igual modo, se define por la posición económica de las personas que la ostentan. La función social, entonces, implica moderar y restringir el alcance del derecho de propiedad, así como implicar una mayor afirmación de ciertas clases de propiedad (Corte Constitucional, T-595 de 1999).

En Colombia se le atribuyó a la propiedad la función social en la reforma constitucional de 1936. Esto implicó un cambio trascendental en el entendimiento del papel del Estado, atribuyéndole la obligación de intervención en la economía, empezando por el derecho que enmarca la adscripción y configuración de un determinado sistema o modelo económico. Con ello, la función social de la propiedad se puede evidenciar de diferentes maneras, en los diferentes campos de acción del derecho. Por ejemplo, la extinción de dominio en el ámbito penal; la expropiación, en el derecho administrativo; y la prescripción adquisitiva de dominio, en el ámbito civil. Incluso, con la Ley 200 de 1936 se instauró la figura de la *prescripción adquisitiva agraria*, con la cual se evidencia el impacto de la función social de la propiedad rural en concreto.

Lo anterior implica que la propiedad, en virtud de su función social, “puede ser limitada por el legislador, siempre y cuando tal limitación se cumpla en interés público o beneficio general de la comunidad” (Corte Constitucional, C-295 de 1993). En estos casos el interés individual del propietario debe ceder ante estos intereses o propósitos superiores.

En este sentido, la función social de la propiedad rural, como aspecto relevante del derecho a la tierra, debería ser el punto de partida de las medidas y acciones estatales con miras a garantizar una vida digna a los habitantes del campo en Colombia.

Progresividad del derecho a la tierra

El artículo 64 de la Carta Magna “implica un imperativo constituyente inequívoco que exige la adopción progresiva de medidas estructurales orientadas a la creación de condiciones para que los trabajadores agrarios sean propietarios de la tierra rural” (Corte Constitucional, C-644 de 2012). Esto lleva a concluir que el derecho a la tierra, tal y como se ha configurado en Colombia, en el marco de la Constitución Política, constituye no solo un derecho fundamental para las comunidades rurales, sino que además es esencial en el desarrollo progresivo de nuestro Estado Social de Derecho.

También se ha hecho evidente que la población rural en nuestro país constituye un grupo humano de prioridad constitucional. Por ello, las acciones del Estado, en todos sus niveles, deben entender la prioridad de los trabajadores rurales en la toma de decisiones y asignaciones respectivas. Así, el legislador debe tener en cuenta las siguientes condiciones al momento de regular asuntos de carácter rural:

[...] (i) la importante función que cumplen las actividades desarrolladas en el campo, (ii) la necesidad de asegurar condiciones de igualdad real para el trabajador agrario, (iii) la configuración constitucional compleja que prevé, no solo para asegurar el acceso a la propiedad y otros derechos de los campesinos sino también la protección de los intereses generales. Se encuentra igualmente (iv) el carácter programático de los mandatos allí incorporados y, en esa medida, (v) la importancia de la ley en la realización, concreción y cumplimiento de la Constitución como fuente normativa de configuración de los derechos constitucionales económicos y sociales de los campesinos. (Corte Constitucional, C-644 de 2012)

En este aspecto, la protección constitucional de la propiedad agraria implica un imperativo constituyente inequívoco, que exige la adopción

progresiva de medidas estructurales orientadas a la creación de condiciones para que los trabajadores agrarios sean propietarios de la tierra rural (Corte Constitucional, C-644 de 2012).

En relación con los derechos sociales, el principio de progresividad implica la obligación del Estado de adoptar medidas, hasta el máximo de los recursos disponibles, con el fin de lograr la efectividad plena de este tipo de derechos. En este sentido, el Tribunal Constitucional le ha atribuido al principio de progresividad dos elementos complementarios: la gradualidad y el progreso en sentido estricto (Corte Constitucional, C-644 de 2012). La gradualidad, entendida como “la plena realización de los derechos sociales no podrá lograrse en un corto período de tiempo”; y el progreso comprendido como “la obligación estatal de mejorar las condiciones de goce y ejercicio de tales derechos” (Corte Constitucional, C-629 de 2011).

En ese sentido, la Corte Constitucional ha delimitado el principio de progresividad a través de en una serie de prescripciones más concretas, como: 1) la obligación de actuar, 2) la prohibición de disminuir recursos, 3) la prohibición de aumentar costos de acceso y 4) la prohibición de aumentar requisitos. Todas estas prohibiciones son vinculantes para el Estado, con miras a garantizar el goce efectivo de los derechos sociales (Corte Constitucional, C-507 de 2008).

Para finalizar, es de anotar que un elemento trascendental del derecho a la tierra o a la propiedad rural, es la progresividad de este, así como las obligaciones y prohibiciones que surgen para el Estado derivadas de esa condición.

Problemática social y jurisdicción agraria

Una vez identificados los elementos constitutivos del derecho a la tierra o derecho a la propiedad rural, se hace necesario determinar cómo ha sido su evolución en relación con la problemática social del campo y frente un elemento concreto: el acceso a la administración de justicia.

La jurisprudencia constitucional ha ido reconociendo al *campo* como bien jurídico de especial protección constitucional desde dos perspectivas. Por una parte, desde los imperativos del propio Estado

Social de Derecho; y, por otra, desde la visión del progreso mediante la competitividad y el ejercicio adecuado de las libertades económicas. El campo se puede entender desde dos diferentes perspectivas. Primero, como un “conjunto de tierras destinadas a la actividad agropecuaria, el espacio natural de la población campesina, fuente natural de riqueza del Estado y sus asociados”; y, segundo, como una “realidad geográfica, regional, humana, cultural y económica” (Corte Constitucional, C-644 de 2012).

De lo anterior se puede establecer: 1) la relación directa entre el modelo económico y de desarrollo del Estado, 2) el papel del campo como recurso y fuente de recursos a asignar o reasignar por el Estado y 3) la realidad social y económica de un grupo de individuos que lo habitan y que derivan de él su sustento o, por lo menos tienen la expectativa de hacerlo.

Independiente de todos los factores que históricamente han entrado en juego —como son el modelo económico, los componentes reales de poder e incluso las constantes dinámicas de violencia que ha sufrido el país, especialmente en el campo— la concentración de la tierra en Colombia ha continuado creciendo, y los campesinos continúan siendo la población con mayor pobreza en el país y la que vive en condiciones de mayor vulnerabilidad (Corte Constitucional, T-549 de 2016).

A pesar de que la Corte Constitucional, en la sentencia C-644 de 2012, afirma que el Estado, a partir de la legislación, ha hecho varios intentos de dar solución a la problemática del campo, nunca se ha traducido en los resultados esperados:

[...] ha sido una preocupación constante del legislador colombiano establecer regímenes normativos que permitan mejorar la calidad de vida de los campesinos, así como la productividad de los sectores agrícolas. Con todo, las estadísticas recogidas tanto por instituciones públicas como por centros de investigación, muestran cómo el resultado de estos esfuerzos ha sido negativo. (Corte Constitucional, C-644 de 2012)

En vigor de la Constitución de 1886, en Colombia se evidenciaba una realidad social y económica no muy distante a la actual. Desde

principios del siglo pasado existe el sistema de grandes haciendas, de extensiones sumamente considerables de las tierras más fértiles y cercana a las escasas vías de comunicación y a los centros urbanos, en las que se situaban una gran cantidad de campesinos, quienes bajo los contratos de arrendamiento o aparcería eran objeto de coerción y control económico e incluso político (Ramos, 2003).

Por otra parte, dentro de estas grandes haciendas yacían considerables extensiones de tierras incultas o deficientemente explotadas que, por sus condiciones, no eran suficientemente interesantes y, por ende, poco controladas por los hacendados. Esto llevó a que campesinos, la mayoría desempleados o cuyos contratos de arrendamiento o aparcería los tenían en una situación precaria, ocuparan estas tierras, lo cual conllevó a serios conflictos con los propietarios, quienes defendían su derecho de propiedad. Lo anterior evidenció igualmente que:

[...] se presentaba una controversia entre el presunto derecho de propiedad aducido por numerosos terratenientes sobre tierras deficientemente explotadas, o con títulos difusos, incompletos, o imprecisos, aparentemente anclados en las antiguas normas del derecho indiano, o muchas veces baldías, es decir de propiedad de la Nación, y el dominio que alegaban los campesinos con fundamento en el cultivo y habitación de esas tierras. (Ramos, 2003, p. 3)

En 1926 la Corte Suprema de Justicia profirió una sentencia “según la cual quien se consideraba con derechos sobre una zona rural debía estar en capacidad de demostrar jurídicamente un título original que probará que dicho territorio había dejado de pertenecer al Estado”, conocida como *prueba diabólica del dominio*. Esto motivó a la población campesina a reclamar mejores salarios y el acceso a la propiedad de la tierra que cultivaba, con lo que se desconocía el derecho de dominio a sus arrendadores (Corte Constitucional, C-644 de 2012).

Se generó entonces una compleja situación que llevó a los jueces del Estado a interpretar las normas de asignación de la tierra, pero no de manera uniforme. Algunos jueces privilegiaban los títulos de propiedad, mientras otros la posesión material de la tierra, para fallar en relación con la titularidad del derecho de dominio. Ramos (2003) claramente lo expresa en los siguientes términos:

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, dando lugar a juicios interminables y desconociendo los derechos de los campesinos poseedores. (p. 4)

Un avance significativo en la distribución de la tierra en Colombia se avizoraba con la Reforma Constitucional de 1936. A partir de ella se atribuyó a la propiedad una función social, elemento indiscutible de un Estado interventor, cuya mirada debía volcarse primordialmente en el régimen de propiedad, con miras a disminuir las grandes diferencias sociales. Con base en la función social de la propiedad, se efectuó en Colombia el primer intento legislativo de instaurar una reforma agraria, la cual se desarrolló a través de la Ley 200 de 1936, bajo el lema de la *tierra es para quien la trabaja* (Corte Constitucional, C-644 de 2012).

Uno de los principales avances en materia legislativa consistió en la creación de tres instituciones: 1) la posesión económica del suelo, 2) la prescripción adquisitiva agraria y 3) la extinción de dominio privado en favor de la nación sobre fundos no explotados económicamente.

La posesión económica del suelo, concretamente en el área rural, se estableció en el artículo 1 de la Ley 200 de 1936, mediante el cual se crea una presunción legal, en virtud de la cual se establece una relación directa entre la propiedad y la explotación económica del suelo. Esto favorecería significativamente a la población campesina que devengaba su sustento de la explotación de la tierra.

Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sembraderas, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica. (Ley 200, 1936, Art. 1)

Derivado de esto, se presumía que un bien era baldío si no se poseía bajo los parámetros establecidos en el artículo precedente. Así, la relación propiedad privada y explotación económica cobró una relevancia significativa; esto llevó, por una parte, a que miles de campesinos reclamaran como suya las tierras que estaban explotando; y, por otra, a que los colonos comenzaran a ampliar la frontera agraria, especialmente en la zona sur oriental del país.

La posesión económica agraria constituyó el fundamento de la prescripción adquisitiva agraria en favor de aquella persona que, de buena fe, ejerciera posesión durante cinco años continuos en terrenos de propiedad privada no explotados por su dueño, pero que de buena fe tuviese el convencimiento de que eran baldías (Ley 200, 1936, Art. 12).

Por su parte, el artículo 6 de la Ley 200 de 1936 determinó lo siguiente: “establécese en favor de la Nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión [...] durante diez años continuos”, con lo cual se *castigaba* a los propietarios que no aprovecharan la tierra que poseían.

Todo lo anterior implicaba una nueva visión de la propiedad en Colombia, concretamente la agraria. Por ello, se requería que la administración de justicia se adecuara al nuevo orden. Es por eso por lo que en la Ley 200 de 1936 se previó la creación de jueces de tierras. Esto con la finalidad de que conocieran, en primera instancia, las demandas que se promovían en ejercicio de las acciones judiciales que consagró la ley, en especial las posesorias, la prescripción agraria y el lanzamiento por ocupación de hecho (Ley 200, 1936, Art. 25).

Sin embargo, la gran expectativa que tuvo esta ley fue paulatinamente desapareciendo, ya que no cumplió con su propósito (Sánchez, 2017). La no instauración de jueces de tierras en muchos lugares del

país y las limitaciones de la intervención judicial en algunos conflictos sociales, aunado a una incipiente independencia judicial en las regiones —dada la estrecha relación de los jueces y magistrados con los poderes locales— facilitó a los terratenientes mantener la titularidad de los terrenos que se encontraban en litigio (Ramos, 2003). Esto conllevó a un fracaso rotundo de la ley, al mantenimiento del *status quo* de los dueños de la tierra y al empobrecimiento de los campesinos.

Con la incorporación de los jueces de tierras a las estructuras funcionales de la administración de justicia, la aplicación de la Ley de tierras quedó principalmente en cabeza de los jueces civiles, quienes básicamente no la aplicaban.

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. (Ramos, 2003, p. 10)

La consecuencia de ello fue que a partir del 1.º de mayo de 1943 se suprimieron los jueces de tierras, y sus funciones y facultades se atribuyeron a los jueces de circuito, quienes en adelante se encargaron de conocer los procesos respectivos, “adoptando el criterio y la tramitación señalados por la Ley 200 de 1936” (Ley 4, 1943, Art. 31).

Con el decreto legislativo 291 de 1957 se dictaron normas de procedimiento sobre problemas relativos a predios rurales, que se presentaron constante y continuamente en virtud de la política estatal de impulso a los contratos de aparcería, arrendamiento y similares, instaurada previamente con la Ley 100 de 1944. Con esto se desmejoró aún más la situación precaria de los habitantes del campo colombiano, pues dependían indefectiblemente de los propietarios para el ejercicio de la actividad agrícola, pero básicamente asumían todos los riesgos propios de dicha actividad. Esto constituyó una fuente adicional de conflictos sociales.

Para dar solución a los conflictos rurales que se suscitaban entre propietarios y arrendatarios, aparceros, colonos y similares, les

fue otorgada competencia a los jueces del trabajo (Decreto 291, 1957, Art. 22). Dicha competencia fue devuelta nuevamente a los jueces civiles, apenas siete años más tarde, con la expedición del Decreto 1819 de 1964, lo cual demostró el fracaso de la medida.

Una nueva esperanza para hacer realidad la Ley 200 de 1936 nació con la expedición de la Ley 4 de 1973. Con esta norma se reafirmó la posesión agraria (artículo 2), se redujeron los términos a tres años para decretar la extinción de dominio privado a favor de la nación (artículo 3) y se facilitó la prescripción adquisitiva agraria de cinco años al eliminar excepciones a la presunción de buena fe (artículo 4).

Además, mediante el artículo 116 de la Ley 4 de 1973, el Congreso le otorgó facultades al presidente de la República para crear e integrar, en el término de un año, una sala agraria en el Consejo de Estado. Esto nunca se concretó, pero fue la primera intentona dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa de especializar a jueces en asuntos de tierras.

Un segundo intento se plasmó quince años después, con la Ley 30 de 1988, en la que se estableció que en la sala de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado funcionaría una sección de asuntos agrarios integrada por cuatro consejeros. Así mismo, se previó que los tribunales, por la cantidad y diversidad de sus negocios, tuviesen secciones organizadas conforme a la ley y se creara una sección de asuntos agrarios compuesta por dos magistrados (Ley 30, 1988, Art. 35). Al igual que en el caso anterior, tampoco se logró concretar esta medida.

Sin embargo, tan solo un año más tarde la jurisdicción agraria fue una *realidad*, por lo menos desde el punto de vista legal. El Decreto 2303 de 1989, expedido por el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió el Congreso de la República mediante la Ley 30 de 1987, estableció en su artículo primero lo siguiente:

Créase la jurisdicción agraria, la cual tendrá a su cargo el conocimiento y decisión de los conflictos que se originen en las relaciones de naturaleza agraria, especialmente los que deriven de la propiedad, posesión y mera tenencia de predios agrarios, de las actividades agrarias de producción y de las conexas de transformación y enajenación de los productos, en cuanto no constituyan

estos dos últimos actos mercantiles, ni tales relaciones emanen de un contrato de trabajo.

Serán así mismo, de su conocimiento y decisión las controversias que suscite la aplicación de las disposiciones que regulen la conservación, mejoramiento y adecuada utilización de los recursos naturales renovables de índole agraria y la preservación del ambiente rural.

En términos generales, era una ley bastante progresiva, que se fundamentaba en unos principios propios de entender la función social de la propiedad y las reglas de un Estado Social de Derecho. Por ejemplo, se entendía que el objeto de la creación de dicha jurisdicción era conseguir la plena realización de la justicia en el campo, teniendo en cuenta el deber del Estado de garantizar la protección de la parte más débil en las relaciones de tenencia de tierra y de producción agraria (Decreto 2303, 1989, Art. 14). Por ello debían proteger los derechos de los campesinos, de los resguardos o parcialidades indígenas, y de los miembros e integrantes de comunidades civiles indígenas (Decreto 2303, 1989, Art. 15).

Lo anterior se traducía, por ejemplo, en las facultades de los jueces de proferir fallos *extra y ultra petita*, así como la posibilidad de aplicación oficiosa de normas que redundaran en la garantía de los derechos de sus destinatarios, dadas las condiciones sociales y económicas de los sujetos procesales de los negocios que se adelantarían ante dicha jurisdicción (Decreto 2303, 1989, Arts. 15 y 16). Aquí está incluido el fuero de atracción, según el cual “si en el asunto de que se trata están involucrados bienes agrarios y de otra clase, prevalecerá la índole de los primeros para efectos de la calificación de la naturaleza del proceso” (Decreto 2303, 1989, Art. 17).

Para cumplir el cometido de la jurisdicción agraria, se estableció una estructura orgánica de tres niveles como parte especial de la Rama Jurisdiccional. Primero, los juzgados agrarios; segundo, las salas agrarias en los tribunales superiores de distrito judicial; y tercero, la sala agraria de la Corte Suprema de Justicia (Decreto 2303, 1989, Art. 3). Por ello, se previó la creación de salas agrarias en veintitrés tribunales de distrito judicial (Decreto 2303, 1989, Art. 11), compuestas por dos

o tres magistrados, según lo establecido en la norma. De igual manera, se previó la creación de 115 juzgados agrarios en el país.

Muchos factores confluyeron para el fracaso de la implementación de la jurisdicción agraria en el país. Voluntad política, presiones de grupos de poder, recursos financieros, capacidad de los operadores jurídicos, se pueden contar en las causas de ese resultado. Ramos (2003) señala al respecto:

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, pertenecientes al Círculo Judicial Agrario de Antioquia. (p. 68)

Un cambio en el ordenamiento constitucional en 1991, en el cual se estableció contundentemente la naturaleza de un Estado Social de Derecho fundamentado en la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y la igualdad material, hizo pensar que sería el impulso que se requería para establecer un mecanismo necesario con miras a garantizar la justicia agraria.

Con la expedición de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, Ley 270 de 1996, en su artículo 202, se estableció que los juzgados agrarios que estuviesen funcionando debían suspender sus labores y sus negocios serían conocidos por los juzgados civiles del circuito correspondientes “hasta cuando entren a operar la totalidad de los Juzgados Agrarios creados por el artículo 9 del Decreto 2303 de 1989” (Ley 270 de 1996, Art. 202). Sin embargo, el paso del tiempo demostró que no daría aplicación al Decreto 2303 de 1989 y, con ello, se marcaba el fin de la jurisdicción agraria, en perjuicio de las personas menos favorecidas que habitan los campos colombianos.

La eliminación por completo de la jurisdicción agraria se podría identificar en tres normas posteriores. Primero, la Ley 1285 de 2009, por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 en la que no se incluyó la jurisdicción agraria. Segundo, la Ley 1395 de 2010, por medio de la cual se tomaban medidas para la descongestión judicial, con

la cual se derogaron los procesos agrarios del decreto 2303 de 1989. Finalmente, la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso, en la que se derogó totalmente el Decreto 2303 de 1989.

Lo descrito en este aparte es muestra de la incapacidad del Estado de garantizar un verdadero Estado Social de Derecho fundado en la dignidad humana, en especial para un grupo de personas que históricamente se han encontrado en profundas situaciones de vulnerabilidad. Por ello se requiere definitivamente la participación concreta de la administración de justicia, ya que son los jueces de la República quienes, con la aplicación de las normas de derecho, materializan la realidad normativa en realidad social. Como ha sido evidente, los factores de poder han logrado mantener a los jueces alejados de las decisiones de lo agrario, lo que ha mantenido la precaria situación de la gran mayoría de la población rural del país y que ha servido como combustible para el conflicto armado interno que sufrimos desde hace más de medio siglo.

La creación e implementación efectiva de una jurisdicción agraria es una necesidad latente y prioritaria de la política económica y social del Estado, por cuanto garantizar el acceso real a la administración de justicia constituye el elemento esencial para el desarrollo y la paz social.

¿Jurisdicción especial o especialidad agraria?

La situación actual de la población rural en Colombia, como se ha descrito, no ha cambiado de manera significativa en el último siglo, a pesar de los intentos legislativos en los que se les reconocen derechos y prerrogativas, entre otras cosas, causado por la imposibilidad de materializarlos por la ausencia de una jurisdicción especial o una especialidad dentro de la jurisdicción ordinaria que, bajo principios y reglas específicas, consiga la tan anhelada justicia agraria.

A pesar de que en nuestro país hasta hace poco se habla de derecho agrario o de justicia agraria, el sistema jurídico romano (origen de nuestro ordenamiento) era básicamente un cuerpo de derecho agrario. En este sentido Sainz (2011) ha expresado:

Es interesante notar cómo el Derecho romano fue creando, conservando y hasta incrementando una jurisdicción agraria que, aunque

no aparece en las fuentes razonada y discutida, sino que al modo romano, más bien practicada, seguramente fue entendida como un verdadero imperativo. Un imperativo derivado de las necesidades del campo. Los problemas del campo, de lo agrario, nos muestran que el Derecho de los romanos, es de tal naturaleza, que precisa de una especialidad en su entendimiento y en su juicio. No puede ser confiada a tribunales y a peritos comunes. (p. 26)

De acuerdo con lo anterior, los problemas y necesidades del campo requieren, materialmente, una especialidad o jurisdicción especializada que se ocupe de estos, distinta a los tribunales ordinarios, en especial por las condiciones y características de los sujetos involucrados. Se hace necesario un derecho como el agrario, cuyas normas “se caractericen por cierta flexibilidad —a diferencia de la rigidez propia del Derecho Civil—, ello deriva de los propios principios teleológicos de esta rama jurídica, tal flexibilidad permite, sobre todo, alcanzar en mayor medida los propósitos de justicia agraria” (Pavó, 2012, p. 115).

Esta necesidad se explica por la estructura armónica que debe tener un ordenamiento jurídico. Por un lado, 1) si existen normas que regulan relaciones, derechos y obligaciones de los sujetos que tienen unas características especiales y diferenciadas (derecho sustancial); 2) se requiere órganos jurisdiccionales que apliquen dichas normas y den solución a los conflictos que se presenten; y, finalmente, 3) un conjunto de normas que regulen su actuación, a través de procesos legalmente establecidos (Sánchez, 2007, pp. 152-153).

Todo lo anterior implica, entonces, que es deber del Estado fijar los procesos y procedimiento dirigidos a formalizar la propiedad, así como establecer las “restricciones y limitaciones tendientes a prevenir la concentración de la tierra y a distribuirla conforme a criterios de equidad” (Corte Constitucional, T-549 de 2016), permitiendo y garantizando un verdadero acceso a la administración de justicia en términos de equidad.

En relación con lo anterior, el artículo 229 de la Constitución Política consagra el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. Este derecho ha sido delimitado y entendido por la Corte Constitucional, relacionado con el principio de igualdad, en los siguientes términos:

[...] la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes. (Corte Constitucional, C-1083 de 2005)

En este sentido, el Alto Tribunal ha entendido que el derecho al acceso a la administración de justicia se encuentra directamente vinculado con la justicia entendida como valor fundamental de la Constitución Política, que “otorga a los individuos una garantía real y efectiva que busca asegurar la realización material de este, previniendo en todo caso que pueda existir algún grado de indefensión” (Corte Constitucional, C-279 de 2013). Al respecto, el Alto Tribunal sostiene lo siguiente:

En este sentido, el derecho a acceder a la justicia contribuye de manera decidida a la realización material de los fines esenciales e inmediatos del Estado, tales como los de garantizar un orden político, económico y social justo, promover la convivencia pacífica, velar por el respeto a la legalidad y a la dignidad humana y asegurar la protección de los asociados en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades públicas. (Corte Constitucional, C-426 de 2002)

Entonces, para garantizar el acceso a la administración de justicia (esta como valor y principio del ordenamiento jurídico colombiano) el Estado debe garantizar una estructura judicial que permita materializar los derechos de los individuos. Dadas la situaciones y condiciones de los habitantes del campo en Colombia, es “imprescindible para un Estado de Derecho contar con una jurisdicción agraria que lejos de ser un privilegio constituya un severo compromiso para sus integrantes, designados por órganos que representen a la soberanía nacional” (Vásquez, 2006, p. 152).

Desde una perspectiva técnica, la necesidad de una jurisdicción o una especialidad agraria se sustenta en que “existen normas que

regulan situaciones jurídicas propias, derivadas del hecho técnico de la agricultura. Este es un presupuesto de autonomía del sistema” (Ulate, 2006, p. 24).

Las normas que regulan las relaciones agrarias y la posible creación de una jurisdicción o especialidad propia, generan afectaciones a la economía agropecuaria, a los trabajadores del campo, a la comunidad rural y a buena parte de toda humanidad en general, ya que vincula elementos como la seguridad alimentaria, la pobreza y la marginación social de las poblaciones campesinas, la afectación del medio ambiente rural y la realización de la justicia agraria (Zeledón, 2004).

En este punto, se vislumbran, entonces, cuatro posibilidades para el Estado en relación con la instauración de una jurisdicción o especialidad agraria: primera, la creación constitucional de una jurisdicción especial agraria independiente; segunda, la incorporación de una especialidad agraria en la jurisdicción ordinaria; tercera, la creación de una subespecialidad agraria en la especialidad civil ordinaria; y, cuarta, la incorporación de una especialidad agraria y rural en las jurisdicciones tanto ordinaria como de lo contencioso administrativo (Ramos, 2003).

Estas opciones pueden ser analizadas desde dos perspectivas, una jurídica y otra económica. Lo anterior se explica desde la estrecha relación del derecho y la economía. Por ejemplo, corrientes de pensamiento como el Análisis Económico del Derecho (AED) consiste en efectuar un análisis propio de las ciencias económicas al funcionamiento del sistema jurídico, concretamente, de los problemas más relevantes del derecho (Bullard, 2010).

Desde la teoría económica, en muchos aspectos se hace necesario examinar la formación, estructura, procesos e impacto del derecho y de las instituciones legales (Rowley, 1991), así como explicar, e incluso predecir, comportamientos de los individuos frente a la promulgación, modificación o derogación de normas de derecho (Lozano, 2016). En términos generales, se requiere un análisis costo-beneficio para encontrar una asignación de recursos eficiente, derivada de las normas de derecho, con miras a verificar si con la legislación y su aplicación se alcanzan los valores de carácter económico legalmente establecidos (Calabresi, 1983).

La primera de las posibilidades consiste en la creación constitucional de una jurisdicción especial agraria independiente. Desde la perspectiva jurídica, se requeriría una reforma constitucional. Esto podría ser o no problemático, en el sentido que a pesar de que el Congreso, en ejercicio de su función constituyente, puede modificar la Constitución Política, más no la puede suplantar. La Corte Constitucional ha proferido jurisprudencia al respecto, en una interpretación del artículo 241 superior, para atribuirse competencia para determinar si el Congreso actúa sin competencia en una eventual suplantación del texto constitucional. El Alto Tribunal tendría entonces la última palabra en la determinación de si se rompe la estructura constitucional con la creación de una jurisdicción independiente para el asunto agrario, ya que a pesar de tener ciertos elementos autónomos y especiales, no difiere mucho de la lógica general de la jurisdicción ordinaria, o de lo contencioso administrativo, según el caso.

Por su parte, la perspectiva económica no parece la salida más conveniente, principalmente, por el alto costo fiscal en el que incurriría el Estado por poner en funcionamiento dicha jurisdicción. Los gastos de inversión en infraestructura y los de funcionamiento, en especial en términos de personal, serían significativos. En un Estado con un déficit presupuestal creciente y en la búsqueda constante de reducir gastos, no sería materialmente viable, en especial si se tienen otras posibilidades.

Una segunda opción es la incorporación de una especialidad agraria en la jurisdicción ordinaria, como se tuvo previsto en la Ley 200 de 1936 y el Decreto 2303 de 1989. Desde la perspectiva jurídica, asignar la aplicación de las reglas de derecho agrario a la jurisdicción ordinaria implicaría desconocer que existen asuntos que no necesariamente podrían entenderse propios de esta jurisdicción, sino más bien de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en virtud de la posibilidad que el Estado se encuentre involucrado en ciertas situaciones propias de lo agrario. Esto implicaría una violación a la misma Constitución Política y, en especial, afectaría la materialización de la justicia como valor y principio constitucional, como objetivo final de dicha especialidad agraria.

Desde la perspectiva económica, los costos se reducen significativamente, lo que facilitaría en esencia la implementación de dicha decisión.

Los costos de inversión en infraestructura podrían incluso eliminarse; y los de funcionamiento no se incrementarían significativamente o, por lo menos en un ejercicio costo-beneficio, podrían tenerse como eficientes. Esto en el entendido de que el incremento de los funcionarios de la administración de justicia debería redundar en el mejoramiento en los tiempos y la calidad de este servicio público.

La tercera posibilidad es la creación de una subespecialidad agraria en la especialidad civil ordinaria. Desde la perspectiva jurídica se sigue manteniendo el problema del desconocimiento de asuntos propios de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. Por otra parte, desde el ámbito material de aplicación podría presentarse un menor nivel de especialización, pero se pierde autonomía en la aplicación del derecho sustancial, ya que se encontraría bajo la lógica del derecho civil. Así mismo, desde la perspectiva económica se podrían reducir aún más los costos de funcionamiento, lo que la haría muy favorable en ese sentido. Sin embargo, este modelo es el que ha operado casi que constantemente en Colombia sin los frutos esperados.

Finalmente, la última de las opciones del Estado es la incorporación de una especialidad agraria y rural en las jurisdicciones tanto ordinaria como de lo contencioso administrativo. Desde la perspectiva jurídica, esta es la posibilidad que podría generar más beneficios que problemas, ya que garantiza cierto nivel de autonomía, un alto nivel de especialización y se respetan los ámbitos tradicionales que han separado las jurisdicciones ordinaria y de lo contencioso administrativo. Así mismo, desde la perspectiva económica, en relación con el beneficio planteado, los costos en los que se incurrirían son razonables y sostenibles por parte del Estado. En este sentido, la relación costo-beneficio de implementar dicha opción hace que esta sea la solución a la necesidad de creación de la jurisdicción agraria en Colombia.

Conclusiones

El derecho de propiedad es uno de los principales derechos que deben garantizar los ordenamientos jurídicos, ya que de este depende no solo el sistema económico y social, sino también el sistema político de los Estados. Así, la propiedad privada se encuentra dentro de los derechos

máspreciados de los individuos, por cuanto, a partir de ella, se pueden garantizar un nivel de vida adecuado, o por lo menos debería ser así, a pesar de que dicha idea pueda generar excesos —como en casos como el analizado en el aparte anterior—.

Esto cobra mayor relevancia para los grupos de la población que se encuentran en condiciones sociales y económicas desfavorables, como lo han sido las familias campesinas en Colombia. Es decir que la propiedad rural debería ser centro de políticas estatales para determinar el acceso, la certeza en los derechos de propiedad y mantenimiento de esta por parte de los campesinos colombianos.

A pesar de ello, la distribución y redistribución de la tierra en el campo en Colombia ha estado marcada por la inequidad y la concentración excesiva en grupos de personas, que materialmente exceden la lógica de la función social de la propiedad. Lo anterior se ha generado por muchas causas, históricas, sociales, económicas y culturales, pero especialmente legales y jurisdiccionales.

En ese orden de ideas, el Estado colombiano ha intentado, a través de la normatividad, generar una reforma agraria que cambie las dinámicas y la estructura de la propiedad rural. Sin embargo, las leyes han sido inocuas, como lo ha demostrado la historia. Uno de los factores que ha intentado modificar el Estado es el papel de los jueces para la aplicación de las leyes que pretendían dichos cambios, ya que no solo se trata de aspectos sustanciales, sino de la materialización a través de la aplicación de las normas, cuando estas habían de aplicarse en los diferentes procesos judiciales.

Lo anterior con miras a garantizar el acceso a la administración de justicia de los campesinos colombianos, para que —en condiciones de igualdad— pudiesen materializar sus derechos. Por ello, desde 1936 se evidenció la necesidad de una jurisdicción o una especialidad agraria sustentada en las condiciones y características de los sujetos que se sometían a estas, así como los elementos objetivos, como la propiedad rural que se debatía en los diferentes procesos judiciales.

Todos los intentos de la incorporación de jueces especializados en asuntos de tierras fueron en vano. A pesar de que legalmente se incorporaban a la estructura judicial del país, materialmente no sucedía, fuera por las acciones de quienes serían afectados por las decisiones

o simplemente por los cambios políticos del Estado que modificaban las normas tan pronto como fuese posible. Sin embargo, en el momento histórico actual se hace más que necesario tomar las medidas para cambiar la crítica situación de los campesinos colombianos, garantizándoles que sus conflictos, especialmente en materia de tierras, sean solucionados desde una perspectiva especializada, siendo un mecanismo eficiente de asignación de derechos de dicha población.

Así las cosas, se pudo evidenciar que se presentan cuatro posibles alternativas para la instauración de una jurisdicción o especialidad agraria: 1) la creación constitucional de una jurisdicción especial agraria independiente; 2) la incorporación de una especialidad agraria en la jurisdicción ordinaria; 3) la creación de una subespecialidad agraria en la especialidad civil ordinaria; y 4) la incorporación de una especialidad agraria y rural en las jurisdicciones tanto ordinaria como de lo contencioso administrativo.

Una vez analizadas las diferentes posibilidades, tanto desde la perspectiva constitucional como desde la económica, se concluyó que la incorporación de una especialidad agraria y rural en las jurisdicciones tanto ordinaria como de lo contencioso administrativo no presenta ningún problema de constitucionalidad. Por lo tanto, queda a discreción del legislador el establecimiento de las especialidades en ambas jurisdicciones. Además, la relación costo-beneficio de implementar dicha opción hace que esta sea la solución a la necesidad de creación de la justicia agraria en Colombia.

Referencias

- Botero S. (2006). La Reforma Constitucional de 1936, el Estado y las Políticas Sociales en Colombia. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 33, 85-109.
- Bullard, A. (2010). *Análisis Económico del Derecho*. Catalejo Jurídico.
- Calabresi, G. y Hirschoff, J. T. (1972). Toward a Test for Strict Liability in Torts. *The Yale Law Journal*, 81 (reproducido en Kuperberg-Beitz), 154-184.
- Carnelutti, F. (2010). *Cómo nace el derecho*. Editorial Temis.

- Carvajal, J. (2018). *Tendencias actuales de los Derechos Humanos y el DIH en Colombia*. Ediciones USTA.
- Castro, G. (2018) Una aproximación teórica a la obra de Arturo Valencia Zea De la posesión y la función social de la propiedad: el gran problema jurídico del siglo XX en Colombia, revisión histórica jurídica. *Via Inveniendi Et Iudicandi*, 13(1), 9-54. <https://doi.org/10.15332/s1909-0528.2018.0001.01>
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1083 de 2005 (M. P. Jaime Araujo Rentería).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-279 de 2013 (M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-295 de 1993 (M. P. Carlos Gaviria Díaz).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-426 de 2002 (M. P. Rodrigo Escobar Gil).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-507 de 2008 (M. P. Jaime Córdoba Triviño)
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-629 de 2011 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-644 de 2012 (M. P. Adriana María Guillen Arango).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-426 de 2016 (M. P. María Victoria Calle Correa).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-076 de 2011 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-506 de 1992 (M. P. Ciro Angarita Barón).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-549 de 2016 (M. P. Jorge Iván Palacio Palacio).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-595 de 1999 (M. P. Carlos Gaviria Díaz).
- Decreto 2303 de 1989 [Ministerio de Justicia]. *Por el cual se crea y organiza la jurisdicción agraria*. Octubre 7 de 1989.

- Decreto 291 de 1957 [Junta Militar de Gobierno de la República de Colombia].
Por el cual se dictan normas procedimentales sobre problemas relativos a predios rurales. Noviembre 8 de 1957.
- Duguit, L. (1924). *La transformación del Estado*. Librería Española y Extranjera. Príncipe.
- García, A. (1969). El problema agrario en América Latina. *Revista de la Universidad Nacional (1944 - 1992)*, 0(3), 5-27.
- Gilbert, J. (2013). Derecho a la tierra como Derecho Humano: argumentos a favor de un derecho específico a la tierra. *SUR*, 123-145.
- Gilhodes, P. (1989). La cuestión agraria en Colombia (1900-1946). En A. Tirado (ed.), *Nueva historia de Colombia*. Planeta Editorial.
- Ley 100 de 1944. *Sobre régimen de tierras*. Febrero 6 de 1945. DO: 25 759
- Ley 1285 de 2009. *Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*. Enero 22 de 2009. DO: 47 240
- Ley 1395 de 2010. *Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial*. Julio 12 de 2010. DO: 47 768
- Ley 1564 de 2012. *Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones*. Julio 12 de 2012. DO: 48 489
- Ley 200 de 1936. *Sobre régimen de tierras*. Enero 21 de 1937. DO: 23 388
- Ley 270 de 1996. *Estatutaria de la administración de justicia*. Marzo 15 de 1996. DO: 42 745
- Ley 30 de 1987. *Por la cual se confieren unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones*. Octubre 9 de 1987. DO: 38 077
- Ley 30 de 1988. *Por la cual se modifican y adicionan las Leyes 135 de 1961, 1.ª de 1968 y 4.ª de 1973 y se otorgan unas facultades al Presidente de la República*. Marzo 22 de 1988. DO: 38 264
- Ley 4 de 1943. *Sobre seguridad rural y por la cual se dictan otras disposiciones*. Marzo 6 de 1943. DO: 25 197
- Ley 4 de 1973. *Por la cual se introducen modificaciones a las Leyes 200 de 1936, 135 de 1961 y 1.ª de 1968. Se establecen disposiciones sobre renta presuntiva, se crea la sala agraria en el Consejo de Estado y se dictan otras disposiciones*. Marzo 29 de 1973. DO: 33 828
- Lozano, E. (2016). *Teoría y puesta en práctica del Análisis Económico del Derecho colombiano*. Universidad de los Andes.

- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2003). *Las Cuestiones de Género y el Acceso a la Tierra*. <http://www.fao.org/3/y4308s/y4308s04.htm#bm04>
- Pavó, R. (2012). *Jurisdicción y Proceso Agrario. Los desafíos de la justicia agraria en Cuba*. Editorial Académica Española.
- Ramírez, A. (2017). La protección del Derecho de Propiedad por la CIDH y su implicación en la seguridad jurídica del administrado. En C. Güecha, M. Torres y M. Ibler (Eds.), *Las tensiones entre seguridad y libertad*. Grupo Editorial Ibáñez: Universidad Santo Tomás y Universidad de Konstanz.
- Ramos, M. (2003). *Justicia Agraria. La Experiencia Colombiana*. Seminario Internacional de Justicia Agraria y Ciudadana. <http://www.abda.com.br/texto/ManuelRBermudez.pdf>
- Roldán, D. (2013). *Características socioeconómicas de la unidad económica familiar campesina colombiana: rasgos generales y referencias de política económica*. <https://drive.google.com/drive/folders/0B3qvoF5cGd68YTJEUWxUUTdOWDg>
- Sainz, J. M. (2011). El “*Ager Publicus Romanus*”. La Jurisdicción agraria en Roma. *Multidisciplina*, 0(9), Article 9. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/multidisciplina/article/view/34241>
- Sánchez, A. (2007). La jurisdicción agraria en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. *Revista Derecho y Reforma Agraria*, 0(33), 147-160.
- Sánchez, C. (2017). Tierra en transición: justicia transicional, restitución de tierras y política agraria en Colombia. *De Justicia*. <https://www.dejusticia.org/publication/tierra-en-transicion-justicia-transicional-restitucion-de-tierras-y-politica-agraria-en-colombia/>
- Santaella, H. (2017, enero 21). Acuerdo de desarrollo rural integral y derecho agrario del posconflicto: Mitos, verdades y desafíos de su materialización. *Revista Digital de Derecho Administrativo*. <https://doi.org/10.18601/21452946.n17.15>
- Soriano, S. (2018). Estudio analítico de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <http://vlex.com/vid/analitico-fraccion-xix-constitucion-mexicanos-81759830>
- Torres, M. y Aguilar, A. (2018). El derecho a la tierra en Colombia. En Torres, M. (ed.), *Diálogos: Derechos Humanos después del Acuerdo*. Escuela Superior de Guerra.
- Ulate, E. (2006). *Manual de Derecho Agrario y Justicia Agraria*. CONAMAJ.

Valencia Zea, A. (1982). *La posesión y el Origen, desarrollo y crítica de la propiedad privada*. Temis.

Vázquez, G. (1996). *Lecciones de derecho agrario*. Editorial PAC.

Zeledón, R. (2004). *Estado del Derecho Agrario en el Mundo Contemporáneo*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

