

Jurisdicción Agraria y Rural y Decreto 797 de 2025 como arquitectura institucional para la gobernanza y la justicia de tierras en Colombia

¿Hasta qué punto la creación de la Jurisdicción Agraria y Rural y la expedición del Decreto 797 de 2025, en desarrollo de la Ley 160 de 1994, configuran una arquitectura institucional de gobernanza y justicia de tierras constitucionalmente viable y capaz de superar las falencias históricas del régimen agrario colombiano?

Jairo Solano / afiliación / Programa / Correo / Fecha

Resumen

La investigación indaga si la Jurisdicción Agraria y Rural y el Decreto 797 de 2025, como desarrollo de la Ley 160 de 1994, configuran un arreglo institucional compatible con la Constitución y con capacidad de enfrentar fallas persistentes del régimen de tierras en Colombia. El análisis parte de un conflicto agrario atravesado por despojo, concentración y desigualdad territorial, en el que la producción normativa no siempre ha ofrecido rutas claras para quienes reclaman derechos. También se evidencia que la multiplicación de regímenes y procedimientos generó superposiciones, de modo que un mismo predio puede ser leído, según el caso, como baldío, propiedad privada, área protegida o zona de reserva campesina, lo cual incrementa la incertidumbre y los costos de navegación institucional. Esa fragmentación se expresa en competencias repartidas entre entidades como la Agencia Nacional de Tierras, la Unidad de Restitución, la Superintendencia de Notariado y Registro, el IGAC y autoridades ambientales, además de respuestas jurisdiccionales que no siempre confluyen.

Con ese diagnóstico, las nuevas iniciativas legislativas fijan exigencias constitucionales para valorar el rediseño, sosteniendo que la especialización solo se justifica si reduce conflictos de competencia y evita que el ciudadano rural quede atrapado en remisiones sucesivas. En ese marco se estudia el acto Legislativo 03 de 2023 como habilitación expresa de la Jurisdicción Agraria y Rural, con mandato de asegurar acceso efectivo a la justicia y protección reforzada para campesinos, grupos étnicos y víctimas. El examen del acceso efectivo enfatiza la entrada al sistema, la tramitación con comprensión territorial y la ejecución material de lo decidido, mostrando cómo la congestión y la dispersión prolongan la inseguridad jurídica. En paralelo, se analiza que la seguridad jurídica depende de la consistencia entre catastro, registro y archivos administrativos, pues allí se define la identificación del predio y la trazabilidad de antecedentes. Por último, la

comparación institucional señala que el Decreto 797 de 2025 reorganiza procedimientos en restitución mediante un programa especial, asignación de tareas entre entidades, entregas provisionales comunicadas al juez y reglas de intercambio de información, con el propósito de hacer controlable la secuencia entre postulación, entrega y adjudicación.

Palabras clave: jurisdicción agraria, régimen de tierras, propiedad, justicia agraria

Abstract

The research investigates whether the Agrarian and Rural Jurisdiction and Decree 797 of 2025, as a development of Law 160 of 1994, constitute an institutional arrangement that is compatible with the Constitution and capable of addressing persistent flaws in Colombia's land regime. The analysis starts from an agrarian conflict marked by dispossession, concentration, and territorial inequality, in which regulatory production has not always offered clear paths for those claiming rights. It also shows that the proliferation of regimes and procedures has led to overlaps, so that the same property can be interpreted, depending on the case, as vacant land, private property, a protected area, or a peasant reserve zone, which increases uncertainty and the costs of institutional navigation. This fragmentation is reflected in the division of powers between entities such as the National Land Agency, the Restitution Unit, the Superintendency of Notaries and Registries, the IGAC, and environmental authorities, in addition to jurisdictional responses that do not always converge.

With this diagnosis, the new legislative initiatives establish constitutional requirements for evaluating the redesign, arguing that specialization is only justified if it reduces conflicts of jurisdiction and prevents rural citizens from becoming trapped in successive referrals. Within this framework, Legislative Act 03 of 2023 is being studied as an express authorization of the Agrarian and Rural Jurisdiction, with a mandate to ensure effective access to justice and enhanced protection for peasants, ethnic groups, and victims. The examination of effective access emphasizes entry into the system, processing with territorial understanding, and the material execution of decisions, showing how congestion and dispersion prolong legal uncertainty. At the same time, it analyzes that legal certainty depends on consistency between the cadastre, registry, and administrative files, as this is where the identification of the property and the traceability of records are defined. Finally, the institutional comparison points out that Decree 797 of 2025 reorganizes restitution procedures through a special program, the assignment of tasks among entities, provisional

deliveries communicated to the judge, and rules for information exchange, with the aim of making the sequence between application, delivery, and award controllable.

Key Words: agricultural jurisdiction, land regime, property, agricultural Justice

1. Introducción

En Colombia, el conflicto interno asociado a la propiedad rural no puede entenderse como un asunto sencillo ni ocasional, pues se ha nutrido de múltiples historias de despojo, concentración y un aprovechamiento territorial profundamente desigual que ha dejado huellas persistentes en la vida campesina y en la organización del suelo (Saffon, 2021) Aunque el Estado ha intentado, en distintas etapas, impulsar transformaciones del agro mediante programas, reformas normativas y reconocimientos de derechos territoriales, todavía se observan fallas relevantes en la regulación de tierras, entre ellas inconsistencias operativas y vacíos que terminan debilitando la eficacia de las medidas orientadas a mejorar la situación rural (Gallego & Lector, 2016)

A la vez, el diseño institucional vigente distribuye competencias y funciones entre múltiples entidades de naturaleza administrativa y judicial. Durante largo tiempo la jurisdicción ordinaria asumió el rol principal, pero desde dos mil veintitrés, con el Acto Legislativo 03, se habilitó la Jurisdicción Agraria y Rural con el propósito de especializar la respuesta estatal frente a conflictos agrarios. Sin embargo, en su etapa inicial esta jurisdicción no cuenta todavía con un desarrollo normativo suficientemente robusto ni con límites plenamente definidos en materia de competencia, por lo cual otras jurisdicciones continúan complementando la práctica, y esa coexistencia amplia de responsabilidades entre actores que no siempre se coordinan de manera homogénea puede dificultar el acceso efectivo a la justicia y prolongar la inseguridad jurídica en zonas rurales (Rodríguez et al., 2015)

De ese marco se desprenden consecuencias concretas que afectan el presente del agro colombiano. Entre ellas destacan los conflictos relacionados con la tierra por tenencia irregular, informalidad, ocupación ilegal, acumulación indebida y los procesos de restitución de predios, especialmente en contextos vinculados a la violencia armada que ha impactado al país durante años (Zamudio, 2013). Estas dificultades no se expresan solo como disputas jurídicas aisladas, sino como una experiencia cotidiana en la que muchas familias rurales enfrentan incertidumbre sobre la estabilidad de su parcela y sobre la ruta institucional que deben recorrer para defender o consolidar un derecho.

Ante esa realidad surgen interrogantes que el país debe asumir con seriedad, en particular si existe una estructura jurídica e institucional capaz de responder con oportunidad, solvencia técnica y legitimidad frente a conflictos tan diversos. En esa dirección, la creación de una jurisdicción especializada en tierras puede perfilarse como una alternativa frente a problemas normativos persistentes, aunque también representa un desafío exigente, ya que diseñar y ajustar un sistema especializado para un fenómeno amplio y heterogéneo demanda un estudio riguroso de sus tensiones, de sus límites y de sus condiciones reales de funcionamiento.

En el escenario actual, los asuntos agrarios siguen siendo atendidos de manera predominante por la jurisdicción civil y por la jurisdicción contencioso-administrativa, y esa distribución fragmentada no ha logrado ofrecer una respuesta suficientemente eficaz, especializada y oportuna para los conflictos que atraviesan la ruralidad. La ausencia de un canal especializado consolidado ha favorecido dilaciones, decisiones poco conectadas con dinámicas territoriales y una ineficiencia visible en la solución de controversias sobre tenencia, acceso y uso del suelo. Este problema no se explica únicamente por saturación judicial, sino por una inadecuación estructural, pues los jueces ordinarios no siempre disponen de formación técnica específica ni de comprensión del contexto sociohistórico agrario que permita tramitar estos casos con el grado de sensibilidad y especialización que suelen requerir (Bautista & Valderrama, 2022)

En ese contexto, el propósito de la presente investigación consiste en evaluar, a la luz de parámetros constitucionales y del diseño institucional de tierras, en qué medida la Jurisdicción Agraria y Rural y el Decreto 797 de dos mil veinticinco configuran un arreglo de gobernanza y justicia territorial viable, con aptitud para corregir déficits históricos del régimen agrario. El objetivo es que el análisis permita identificar condiciones de funcionamiento, tensiones competenciales y ajustes normativos o de coordinación que resulten necesarios para que la arquitectura propuesta opere con efectividad.

Para responder a ese propósito, el trabajo se desarrolla como una investigación cualitativa de corte socio jurídico y documental, con un enfoque interpretativo orientado a reconstruir la lógica de funcionamiento de la jurisdicción especializada y de la reglamentación reciente que incide en la gestión y adjudicación de tierras. El método integra lectura hermenéutica de normas y jurisprudencia, análisis institucional sobre distribución de competencias y contraste comparado con arreglos latinoamericanos de justicia y administración de tierras, con el fin de identificar convergencias y diferencias en

capacidades de coordinación y respuesta. En la selección de fuentes se priorizan disposiciones vigentes que definan competencias, procedimientos, garantías del debido proceso, deberes de articulación interinstitucional y condiciones de seguridad jurídica asociadas a la consistencia entre registro, catastro y archivos administrativos, mientras que el universo jurisprudencial se delimita por decisiones que fijan estándares sobre acceso efectivo a la justicia, función social de la propiedad, límites de la actuación administrativa y exigencias de coordinación estatal en contextos de vulneración estructural.

De manera adicional, el alcance se fija como un estudio dogmático de naturaleza analítica, enfocado en valorar la coherencia interna del diseño normativo y la racionalidad del arreglo institucional, a partir de reglas de competencia, canales de articulación entre autoridades y estándares constitucionales aplicables a la justicia y a la administración de tierras. En ese sentido, el marco temporal se restringe al ciclo normativo reciente en el que se habilita la jurisdicción especializada y se expiden instrumentos reglamentarios que concretan su interacción con el aparato administrativo, y el universo institucional evaluado se concentra en los puntos de contacto entre la jurisdicción agraria en formación, la jurisdicción civil en controversias patrimoniales y posesorias, y la jurisdicción contencioso-administrativa en el control de legalidad de actuaciones estatales sobre tierras, sin incorporar otras áreas del derecho rural que no incidan de manera directa en la arquitectura de justicia y gobernanza.

Con el fin de evitar que el examen dependa de impresiones aisladas, la evaluación se organiza desde el inicio a través de criterios verificables que se aplican de manera constante a lo largo del texto. En primer lugar, se analiza la compatibilidad constitucional del diseño, entendida como su ajuste a principios de organización judicial, debido proceso, igualdad material y protección de la población rural. En segundo término, se valora la delimitación y coherencia competencial, atendiendo a la precisión con la que se distribuyen funciones y a la capacidad de evitar solapamientos que produzcan conflictos de jurisdicción o remisiones indefinidas. En tercer lugar, se observa la coordinación institucional como un conjunto de reglas operativas que articulan administración y jurisdicción, incluyendo tiempos, procedimientos de enlace y responsabilidades de intercambio de información. En cuarto lugar, se examina la efectividad del acceso a la justicia desde la entrada al sistema, la oportunidad de la respuesta y la posibilidad real de ejecución de lo decidido. Finalmente se incorpora la seguridad jurídica como criterio transversal, vinculada a la consistencia entre

catastro, registro y archivos administrativos, dado que la calidad de esa información condiciona la estabilidad de cualquier decisión sobre tierras.

En ese marco, el aporte original del artículo radica en proponer una lectura evaluativa del rediseño de justicia y gobernanza de tierras que conecta estándares constitucionales con la ingeniería institucional concreta mediante una matriz que permite rastrear puntos de fricción y condiciones de funcionamiento. En lugar de limitarse a describir la jurisdicción especializada o a exponer el contenido del Decreto 797, el texto organiza un esquema de análisis que identifica cómo se distribuyen competencias, cómo se encadenan etapas administrativas y judiciales y qué exigencias mínimas deben cumplirse para que una decisión sea ejecutable y produzca seguridad jurídica, de modo que la comparación opere como herramienta para mostrar, con orden y trazabilidad, dónde el arreglo reduce incertidumbre y dónde podría reproducirla.

2. Metodología

En términos generales, esta investigación adopta un diseño cualitativo de carácter socio jurídico y documental, orientado a evaluar la viabilidad constitucional y el desempeño institucional de un rediseño de justicia y gobernanza de tierras que se articula alrededor de la creación de la Jurisdicción Agraria y Rural y de la reglamentación reciente asociada a la Ley 160 (1994)

El enfoque es predominantemente analítico e interpretativo, pues privilegia la lectura sistemática del marco constitucional y legal, junto con la identificación de tensiones prácticas que se evidencian cuando varias entidades y jueces intervienen sobre un mismo predio y el ciudadano rural debe transitar rutas institucionales fragmentadas

De manera más precisa, el método combina hermenéutica jurídica e inspección institucional comparada, entendida como contraste antes y después del cambio normativo, para describir cómo se reorganizan competencias, deberes de coordinación y flujos de información, con especial atención a la secuencia entre postulación, entrega y adjudicación que el texto base reconoce como un punto crítico del nuevo arreglo

En cuanto a las fuentes, el corpus normativo se integra con la Constitución Política, la Ley 160 de 1994, el acto Legislativo 03 de 2023 y el Decreto 797 de 2025, consultados en repositorios oficiales de divulgación normativa para asegurar trazabilidad y vigencia La selección normativa se rige por un criterio de pertinencia directa, esto es, se priorizan disposiciones que definan arquitectura de competencias, procedimientos de acceso a

tierras, reglas de interacción entre administración y jurisdicción, y estándares de seguridad jurídica vinculados a información registral y catastral, porque allí se juegan los costos reales de navegación institucional descritos en el documento

Por su parte, el conjunto jurisprudencial se delimita con decisiones de la Corte Constitucional que resulten relevantes para el control de constitucionalidad del diseño institucional, así como para el análisis del acceso efectivo a la justicia y de los deberes de coordinación estatal cuando existen fallas estructurales, en coherencia con el hilo argumentativo ya anunciado en el texto. La búsqueda y depuración de providencias se realiza mediante la Relatoría y el buscador jurisprudencial de la Corte Constitucional, aplicando filtros por tema, tipo de decisión y periodo, y posteriormente se organiza una matriz comparativa que contrasta, para cada etapa procedimental y para cada entidad involucrada, los criterios constitucionales aplicables, las garantías procesales comprometidas y los puntos de contacto entre administración y jurisdicción, con el fin de sostener la comparación a partir de reglas verificables y no solo desde descripciones institucionales.

3. Principales problemáticas del régimen de tierras

En Colombia, hablar de las problemáticas del régimen de tierras implica entrar en un campo donde las cifras frías de concentración, informalidad o congestión institucional se entrelazan con trayectorias de violencia, decisiones de política económica y diseños legales que, en lugar de corregir desigualdades, muchas veces las han consolidado (Reyes, 2022). El país no solo arrastra una “problemática agraria” no resuelta desde comienzos del siglo XX, sino que ha ido superponiendo capas de conflicto armado, apertura económica, reformas parciales y normas fragmentadas que inciden directamente en quién puede acceder a la tierra, en qué condiciones lo hace y con qué respaldo jurídico cuenta para defenderla frente a poderes económicos, actores armados o incluso frente a la propia administración pública (Villaveces & Sánchez, 2015). En la introducción de este trabajo ya se advertía que, a pesar de los esfuerzos por reformar el agro, persiste una combinación de concentración extrema del suelo productivo, episodios masivos de despojo y abandono, precariedad de los derechos de propiedad de amplios sectores rurales y una justicia agraria que llega tarde, mal o simplemente no llega.

Si se mira el problema desde la distribución de la propiedad, lo primero que salta a la vista es que la concentración no es una percepción, sino un hecho documentado con bastante rigor desde hace décadas. Estudios clásicos que utilizan el índice de Gini para

medir la desigualdad en la tenencia de la tierra muestran coeficientes cercanos a 0,84 para la propiedad rural en la década de 1990, lo que ubica a Colombia entre los países con mayor concentración de tierra del planeta (Offstein & Hillon, 2003). Con el procesamiento del Censo Nacional Agropecuario y su análisis por parte de Oxfam, esa imagen se vuelve todavía más cruda: alrededor del 1 por ciento de las explotaciones agropecuarias más grandes concentra más del 80 por ciento de la tierra rural, mientras que el 99 por ciento restante se reparte apenas una fracción minoritaria de la superficie disponible (Ibáñez & Muñoz, 2011). Esta estructura no es neutra ni accidental; marca qué tipo de proyectos productivos se consolidan, qué territorios se integran a los mercados y cuáles quedan relegados, y define también los márgenes de maniobra de campesinos, comunidades étnicas y pequeños productores para sostener su vida en el campo.

Buena parte de la literatura especializada ha mostrado que esta concentración no puede explicarse sólo por dinámicas económicas espontáneas o por decisiones individuales de inversión, sino que encuentra un soporte directo en el modo en que se ha ido configurando la regulación agraria. Peña Huertas, Parada y Zuleta, al revisar el conjunto de normas expedidas entre 1991 y 2010, llegan a la conclusión de que el modelo institucional derivado de esa legislación no tiene como eje la redistribución ni la democratización del acceso a la tierra, sino que tiende a tolerar o incluso favorecer su acumulación en manos de grandes agentes (2013). Esto se aprecia, por ejemplo, en la manera en que algunas figuras de fomento productivo, incentivos tributarios o reglas de uso del suelo han terminado facilitando la expansión de proyectos ganaderos extensivos, plantaciones forestales o agroindustrias exportadoras sobre zonas que antes eran ocupadas por pequeñas economías campesinas, muchas veces sin una protección efectiva de los derechos de quienes ya se encontraban en esos territorios (Camargo & Prada, 2018).

Sin embargo, la concentración no se explica solo por políticas que benefician a grandes propietarios. La guerra interna y la acción de diversos actores armados incorporaron la tierra como botín, mecanismo de control territorial y fuente de financiación. El informe del Centro Nacional de Memoria Histórica sobre despojo de tierras documenta cómo, desde los años ochenta, se consolidó un patrón sistemático en el que el desplazamiento forzado, las amenazas y las masacres iban acompañadas de operaciones jurídicas posteriores, como compraventas forzadas o simuladas, prescripciones adquisitivas y saneamientos registrales que daban apariencia de legalidad a lo que en origen fue un despojo violento (CNRR, 2009).

Saffon, al hablar del “ciclo interminable” del despojo, enfatiza que la debilidad de los derechos de propiedad de la población rural, en particular de campesinos y comunidades étnicas, los hizo especialmente vulnerables al uso de la violencia como instrumento para expulsarlos de sus tierras y reconfigurar el mapa de la propiedad a favor de actores más fuertes (Saffon, 2021).

Estas trayectorias de acumulación por desposesión no se agotaron en el desplazamiento visible. Investigaciones recientes que analizan sentencias de restitución de tierras muestran que, detrás de cada caso, se superponen múltiples vulneraciones de derechos: desaparición de soportes documentales, destrucción de linderos, suplantación de titulares, desaparición de folios de matrícula o inscripción de gravámenes fraudulentos (Martínez, 2021). Lo que aparece como un conflicto civil o administrativo sobre un predio concreto, en realidad es la huella jurídica de un proceso mucho más amplio en el que la violencia armada, la captura institucional en ciertos niveles y las asimetrías de información se combinan para consolidar una estructura de propiedad que difícilmente se corrige solo con el retorno de algunas familias.

A la concentración y al despojo se suma una tercera característica que atraviesa de manera transversal el régimen de tierras colombiano: la informalidad masiva de la tenencia. No se trata únicamente de unos pocos casos aislados. Con base en el Decreto Ley 902 de 2017 y en diagnósticos posteriores, se ha estimado que cerca del 60 por ciento de los predios rurales se encuentra en situación de informalidad, es decir, sin un título inscrito que acredite de manera plena la propiedad en cabeza de quienes ejercen la posesión (Flautero & Rodríguez, 2019). La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, a través de su índice de informalidad, ha mostrado que en departamentos como Putumayo las tasas superan el 60 por ciento y que, en amplias zonas del país, es más probable encontrar predios sin información catastral y registral consistente que parcelas plenamente formalizadas (Neva & Prada, 2020).

La informalidad adopta formas diversas. Puede tratarse de ocupaciones antiguas sobre tierras que nunca fueron adjudicadas por el Estado, de sucesiones intestadas no tramitadas, de compraventas verbales o de escrituras que quedaron “en falsa tradición” porque fueron otorgadas por quien no era propietario inscrito. También hay predios con mejoras campesinas dentro de fundos mayores, donde el dueño formal es una empresa o un inversionista urbano que no habita ni explota directamente la tierra, mientras los campesinos asumen el riesgo productivo sin un reconocimiento claro de sus derechos

(Martínez, 2021). Para muchas familias rurales, esta realidad se traduce en una sensación de fragilidad constante: la parcela donde han vivido por generaciones no está respaldada por un título sólido, lo que dificulta solicitar crédito, acceder a programas estatales o defenderse ante terceros que alegan ser titulares legítimos.

La política de catastro multipropósito y los esfuerzos recientes de actualización catastral intentan atacar parte de este problema, al buscar que exista una base de información única, interoperable y actualizada sobre quién ocupa qué predio, con qué área, qué uso y bajo qué condición jurídica (IGAC, 2023). El Instituto Geográfico Agustín Codazzi y el Departamento Nacional de Planeación han presentado esta política como uno de los pilares de la reforma rural, precisamente porque sin información confiable sobre el territorio resulta imposible ordenar la propiedad, priorizar la restitución, adjudicar baldíos o gravar correctamente la tierra para fines fiscales, sin embargo, mientras el catastro se pone al día y los municipios logran cerrar sus brechas de actualización, la informalidad sigue operando como una barrera silenciosa que impide que las reformas agrarias se traduzcan en seguridad jurídica efectiva en los lugares donde viven las personas.

A la concentración, el despojo y la informalidad se superpone un cuarto rasgo del régimen de tierras: la dispersión normativa y la falta de coherencia entre normas sustantivas y procedimientos. El periodo que va de 1991 a 2010 fue particularmente prolífico en leyes, decretos y reglamentos relacionados con el agro, la propiedad y el ordenamiento rural, pero ese incremento cuantitativo no se tradujo en un cuerpo normativo claro, coherente y orientado de manera consistente hacia la redistribución o la protección de los sujetos rurales. Peña Huertas y sus coautores muestran cómo, durante esos años, se expidieron normas sobre reforma agraria, desarrollo rural, restitución, baldíos, registro y ordenamiento que, lejos de armonizarse, coexistieron con objetivos y lógicas en ocasiones contradictorias, muchas veces más alineadas con la promoción de ciertos sectores económicos que con la corrección de la desigualdad agraria (Peña et al., 2013).

La dispersión no se manifiesta solo en el número de textos legales, sino en la superposición de categorías y procedimientos. La misma parcela puede ser tratada como baldío, como propiedad privada, como área protegida o como zona de reserva campesina según la norma que se aplique, el momento en que se haga el análisis y la entidad que intervenga. A las reglas de la Ley 160 (1994) sobre reforma agraria y adjudicación de tierras se suman disposiciones de la Ley 1448 (2011) en materia de restitución de tierras a víctimas, los procedimientos especiales del Decreto Ley 902 (2017) para acceso y formalización, las

normas del estatuto de registro (Ley 1579 de 2012), las reglas catastrales y los instrumentos de ordenamiento territorial rural definidos en múltiples decretos. Cada uno de estos regímenes tiene conceptos, plazos, autoridades y recursos propios. Para una persona campesina que intenta orientar su estrategia jurídica, esta proliferación puede traducirse en un laberinto donde no queda claro cuál es la puerta adecuada ni qué ruta procesal ofrece realmente una solución.

Esta dispersión normativa se refleja en una arquitectura institucional fragmentada. El Estado ha distribuido competencias sobre la tierra entre numerosas entidades: la Agencia Nacional de Tierras, encargada de procesos agrarios administrativos, adjudicación de baldíos y administración de fondos de tierras; la Unidad de Restitución de Tierras, que tramita las solicitudes de restitución y presenta demandas ante los jueces especializados; la Superintendencia de Notariado y Registro, que maneja el sistema de folios y garantiza la oponibilidad de los derechos; el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, responsable del catastro; las autoridades ambientales, que definen restricciones de uso; las entidades territoriales, que formulan esquemas y planes de ordenamiento, y las jurisdicciones civil, contencioso administrativa y, ahora, la agraria y rural, que resuelven los litigios. En teoría, cada institución cumple una pieza del rompecabezas; en la práctica, la coordinación es limitada, los procedimientos se duplican y la responsabilidad por los fracasos se diluye.

Los datos sobre el funcionamiento de la justicia agraria dan cuenta de ese cuello de botella institucional. La columna de Bautista y Valderrama en *Dejusticia* describe cómo la Agencia Nacional de Tierras acumula decenas de miles de expedientes agrarios activos, entre procesos de clarificación de la propiedad, recuperación de baldíos y extinción de dominio sobre predios que no cumplen la función social, muchos de ellos con más de una década de trámite sin decisión definitiva (Bautista & Valderrama, 2022). Esta congestión se combina con la incapacidad de llevar los casos a sede judicial y con dificultades para hacer cumplir incluso las pocas decisiones adoptadas. Se trata de una justicia que no sólo llega tarde, sino que a menudo se queda en el papel, porque las órdenes de restitución, recuperación o extinción no se ejecutan materialmente sobre el territorio.

Las encuestas de necesidades jurídicas adelantadas por el DANE, analizadas también por *Dejusticia*, muestran que los conflictos sobre tierras ocupan un lugar destacado entre los problemas para los cuales la población intentó buscar solución, pero una proporción importante de personas desistió de acudir a instituciones o recurrió a la violencia directa para defender o recuperar sus terrenos, incluso cuando se logra una decisión,

menos de la mitad de quienes litigaron percibieron que la sentencia resolvió efectivamente su conflicto, lo que revela un desfase entre el resultado jurídico formal y las transformaciones concretas que necesitan comunidades y familias rurales (Bautista & Valderrama, 2022). En este panorama, el acceso a la justicia no sólo está limitado por la distancia geográfica o por la falta de recursos económicos, sino también por la baja capacidad del sistema para ofrecer respuestas oportunas, integrales y adaptadas a las realidades del campo.

Todo este cuadro se agrava si se considera que los problemas no afectan de la misma forma a todos los actores rurales. La nota estadística del DANE sobre propiedad rural revela que las mujeres son titulares de una proporción menor de predios y que sus parcelas tienden a ser de menor tamaño y con menos acceso a insumos, crédito y asistencia técnica, lo que las coloca en una situación de desventaja tanto económica como jurídica frente a los hombres (Marín et al., 2022). La concentración de la tierra, el despojo y la informalidad tienen, por tanto, un rostro de género y de raza: recaen con especial intensidad sobre campesinas, mujeres indígenas y mujeres afrodescendientes que, además de cargar con las tareas de cuidado, enfrentan mayores obstáculos para inscribir sus derechos en el registro, participar en procesos de restitución o acceder a programas de reforma agraria.

Visto en conjunto, el régimen de tierras colombiano se sostiene sobre una combinación de desigualdad estructural en la propiedad, trayectorias acumulativas de violencia y despojo, precariedad de los derechos formales de amplios sectores rurales, un engranaje normativo disperso y un aparato institucional que no logra procesar a tiempo los conflictos ni garantizar que las decisiones se traduzcan en seguridad jurídica sobre el terreno. Esta combinación no sólo explica por qué el problema agrario sigue siendo un núcleo duro del conflicto social y armado, sino que también plantea el marco desde el cual debe evaluarse cualquier intento de reconfigurar la gobernanza y la justicia de tierras, incluida la creación de la Jurisdicción Agraria y Rural y la puesta en marcha de nuevas regulaciones como el Decreto 797 de 2025.

En atención a lo anterior, el diagnóstico expuesto cumple una función estrictamente analítica, porque permite identificar los déficits históricos que deben ser enfrentados por cualquier reforma seria en materia de tierras, en particular la fragmentación de competencias, la dificultad de acceso a decisiones oportunas y la persistencia de incertidumbre jurídica en el ámbito rural. A partir de esa línea base, el paso siguiente

consiste en precisar el estándar de evaluación, ya que la pregunta de investigación no se agota en describir problemas, sino en valorar si el nuevo arreglo institucional es constitucionalmente admisible y funcionalmente apto para corregirlos. Por ello, antes de contrastar instituciones, resulta necesario fijar los parámetros constitucionales que delimitan cómo puede organizarse la justicia, qué exigencias impone el debido proceso y qué obligaciones de coordinación se derivan cuando el Estado interviene sobre derechos territoriales.

4. Marco y jurisprudencia constitucional

El diagnóstico previo sobre concentración, despojo, informalidad y dispersión normativa deja un punto delicado sobre la mesa: cuando la disputa por un predio llega tarde, o cuando la orden judicial se queda sin ejecución real, la promesa constitucional de tutela efectiva pierde densidad en el territorio. En el texto de base de esta investigación se observa, con un énfasis particularmente material, que la congestión no solo retrasa decisiones, sino que también debilita su cumplimiento, de modo que restituciones, recuperaciones o extinciones pueden quedar “en el papel” sin transformarse en seguridad jurídica en el terreno.

Esa constatación no se resuelve únicamente con más normas o con la mera reasignación de funciones; obliga a mirar, con precisión, qué exige la Constitución cuando se rediseñan las puertas de entrada a la justicia agraria y los canales administrativos que condicionan el acceso a la tierra.

Desde el plano constitucional, el problema no se agota en reconocer que la propiedad es un derecho protegido. El artículo 58 de la Constitución Política incorpora, de forma expresa, la función social y ecológica de la propiedad, y la Corte Constitucional ha insistido en que ese punto no es decorativo: implica que el derecho de propiedad se concibe como un derecho con responsabilidades, cuya protección convive con cargas legítimas orientadas a fines colectivos (C-595, 1999)

Esta sentencia es especialmente relevante para la tierra rural porque allí la propiedad no opera únicamente como relación patrimonial individual, sino como soporte de subsistencia, de producción de alimentos, de reproducción social comunitaria y, en no pocos casos, como huella jurídica de episodios de violencia. Así, cuando el debate se traslada a la creación de una jurisdicción especializada y a la expedición de una regulación administrativa que interviene en la transición entre litigio y acceso material a la tierra, el

parámetro constitucional no puede reducirse a “proteger la propiedad”, sino a identificar cómo se armoniza esa protección con la función social, con la reparación de víctimas y con la obligación estatal de hacer efectivos derechos en condiciones de desigualdad territorial.

Esa armonización tiene, además, una dimensión institucional que suele generar fricciones: quién decide, bajo qué procedimiento, y con qué controles. El artículo 116 de la Constitución establece “que la función de administrar justicia recae principalmente en los órganos judiciales, y que su atribución a autoridades administrativas o a particulares solo puede operar de manera excepcional y conforme a las condiciones constitucionales”. En un caso sobre funciones jurisdiccionales asignadas a autoridades administrativas, la Corte reiteró ese carácter excepcional y su subordinación a garantías de coherencia institucional y control judicial (C-415, 2002).

Esta regla no es irrelevante frente a la tierra: buena parte del régimen agrario combina decisiones administrativas (adjudicación, clarificación, formalización, administración de fondos, inscripción registral) con controversias judiciales (restitución, pertenencia, nulidades, conflictos de competencia). Por eso, cualquier “solución” que pretenda acelerar la justicia rural mediante mecanismos administrativos debe cuidar un límite: no sustituir el núcleo decisorio del juez cuando la Constitución exige definición jurisdiccional, ni desplazar indebidamente el derecho al juez natural y al debido proceso.

En ese punto aparece la discusión sobre unidad y especialización. La administración de justicia necesita reglas claras de competencia para evitar que un mismo conflicto quede atrapado entre puertas que se remiten mutuamente, o, en el extremo contrario, para impedir que la fragmentación institucional produzca decisiones inconexas sobre un mismo predio. La jurisprudencia sobre distribución de competencias, la Corte ha reconocido que el legislador goza de un margen amplio para definir competencias judiciales como forma concreta de distribuir la jurisdicción, pero ese diseño debe ser compatible con el acceso a la justicia y con la racionalidad del sistema (C-1027, 2002)

En términos prácticos, una jurisdicción agraria especializada solo resulta defendible si disminuye, y no incrementa, la incertidumbre sobre cuál juez conoce, qué autoridades administrativas actúan antes o durante el litigio, y cómo se resuelven los choques de competencia en tiempos razonables.

La reforma constitucional de 2023 desplaza el debate desde la conveniencia política hacia la arquitectura normativa habilitante. El acto Legislativo 03 modificó el artículo 116

para incluir expresamente a la Jurisdicción Agraria y Rural como parte de quienes administran justicia, definió como órgano de cierre a la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia y adicionó un capítulo específico que crea la jurisdicción y remite a la ley la determinación de competencia, funcionamiento y procedimiento especial (Acto Legislativo 03, 2023).

Lo más relevante para esta investigación es que el propio texto constitucional fija un criterio finalista y poblacional: la ley que desarrolle la Jurisdicción Agraria y Rural debe sostenerse en principios del derecho agrario y asegurar acceso efectivo a la justicia, con protección explícita a campesinos, grupos étnicos y víctimas del conflicto armado. Ese mandato no es una cláusula retórica; funciona como vara para juzgar la suficiencia del diseño posterior, tanto en la reglamentación judicial como en las reglas administrativas que impactan la efectividad del litigio, el cumplimiento de sentencias y la seguridad jurídica.

Cuando la Constitución ordena acceso efectivo a la justicia, el contenido no se reduce a “existencia de jueces” o a formalidades procesales. En la Sentencia T-025, la Corte Constitucional declaró un estado de cosas inconstitucional respecto de la población desplazada y describió una falla estructural: la distancia entre la gravedad de la afectación de derechos y la capacidad institucional y presupuestal para garantizar su goce efectivo, lo que impone deberes de coordinación y actuación estatal sostenida (T-025, 2004a).

En materia de tierras, esa doctrina tiene un filo concreto, porque el desplazamiento forzado y el despojo suelen traducirse en pérdida de documentos, ruptura de cadenas registrales, ocupaciones de hecho y litigios prolongados, y porque la respuesta estatal requiere acciones concurrentes de varias entidades, no solo pronunciamientos judiciales aislados. En otras palabras, el estándar constitucional exige que el sistema pueda producir decisiones y, a la vez, condiciones institucionales para que esas decisiones tengan efectos verificables en el territorio.

Esa exigencia de coordinación, además, ha sido proyectada por la Corte sobre instrumentos normativos vinculados a la reforma rural del pos-acuerdo. En la Sentencia C-073, la Corte examinó el Decreto Ley 902 de 2017 y concluyó que sus medidas estaban conectadas con la Reforma Rural Integral, destacando, entre otros elementos, la necesidad de criterios unificados y procedimientos expeditos para facilitar el acceso a la tierra y la formalización de la propiedad rural (2018); Más allá del caso puntual, el mensaje resulta útil para valorar la producción normativa reciente: si el problema histórico incluye dispersión

normativa y rutas procedimentales que no conversan entre sí, el control constitucional tiende a mirar con mejores ojos los diseños que reducen ambigüedades procedimentales, siempre que no sacrifiquen garantías ni desdibujen competencias.

En esa línea se ubica el Decreto 797, que se expide invocando la potestad reglamentaria presidencial del artículo 189 numeral 11 y el literal c) del artículo 31 de la Ley 160 de 1994¹, y que crea un programa especial de dotación y otros mecanismos de entrega de tierras para víctimas solicitantes de restitución y para terceros intervinientes caracterizados como población vulnerable o dependiente del predio, con la condición de no haber participado en el despojo o el abandono (2025b).

El decreto no se presenta como una norma que reemplace la decisión judicial de restitución; su centro es otro: intervenir durante el trámite para evitar que la espera procesal se convierta en una condena material, mediante componentes como dotación, entrega provisional, subsidio integral y crédito especial, con reglas de comunicación al juez y con cláusulas de terminación cuando la sentencia no reconozca el derecho (Decreto 797, 2025). Desde el prisma constitucional, este tipo de herramienta pone a prueba dos exigencias simultáneas: de un lado, la obligación de atender vulnerabilidades reales y de no perpetuar un estado de cosas inconstitucional mediante inercia institucional; de otro, el deber de respetar el núcleo de jurisdicción, el debido proceso y la seguridad jurídica de quienes participan en el conflicto, incluidas las personas que litiguen como opositoras o como terceros de buena fe.

La jurisprudencia constitucional también ofrece un criterio metodológico para leer estas interacciones: la administración no opera en un vacío interpretativo. La Corte ha explicado que el precedente y la jurisprudencia cumplen funciones de igualdad y seguridad jurídica, en la medida en que exigen aplicación uniforme y razonada del derecho por parte de autoridades, incluidas las administrativas (Sentencia C-634, 2011).

Trasladado al campo de tierras, esto implica que la eficacia de una nueva jurisdicción y de un nuevo instrumento reglamentario no depende solo de organigramas, sino de rutinas interpretativas comunes, interoperabilidad de información, estándares probatorios y criterios homogéneos sobre sujetos de especial protección, enfoque territorial y validez de títulos. En ausencia de esa disciplina, la especialización puede terminar

¹ *Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino*

multiplicando respuestas disímiles frente a conflictos muy parecidos, con un costo alto en confianza institucional.

Con estos referentes, el análisis que sigue sobre la arquitectura institucional antes y después del Decreto 797 de 2025 deja de ser una comparación meramente descriptiva. Las fallas históricas identificadas en el apartado previo, entre ellas la fragmentación y la dificultad de convertir decisiones en efectos reales sobre el territorio,

Encuentran aquí un conjunto de criterios normativos verificables: la propiedad como derecho y responsabilidad bajo función social, la excepcionalidad de la función jurisdiccional en cabeza de autoridades administrativas, la necesidad de reglas claras de competencia para evitar bloqueos por conflictos interinstitucionales, y el mandato constitucional reciente que exige que la Jurisdicción Agraria y Rural, junto con sus desarrollos legales y reglamentarios, produzca acceso efectivo a la justicia con protección reforzada para campesinos, comunidades étnicas y víctimas.

Una vez establecidos esos parámetros, el análisis se desplaza de la definición del estándar hacia su aplicación sobre el diseño institucional concreto, puesto que la viabilidad constitucional no se aprecia únicamente en el plano declarativo, sino en la forma en que se distribuyen atribuciones, se encadenan procedimientos y se conectan decisiones administrativas con decisiones judiciales. En esa medida, el tránsito hacia la comparación institucional permite examinar si la configuración propuesta reduce o incrementa los puntos de fricción entre autoridades, si previene duplicidades y vacíos, y si habilita trayectorias claras para que los conflictos de tierras se resuelvan con eficacia y con estabilidad jurídica. De este modo, el orden del texto responde a una secuencia lógica que va del problema identificado, al criterio de evaluación, y finalmente a la comprobación de la respuesta institucional.

5. Comparación de arquitectura institucional

5.1 Coordinación y diseño institucional

Primero, el Decreto 797 de 2025 reorganiza la arquitectura institucional al crear un programa especial de dotación y otros mecanismos de entrega de tierras para víctimas y terceros intervinientes en procesos de restitución, con fundamento expreso en el literal c) del artículo 31 de la Ley 160 de 1994. Define un objeto orientado a atender la vulnerabilidad durante el trámite judicial y lo despliega en cuatro componentes: dotación, entrega

provisional, subsidio integral de acceso y una línea de crédito especial, bajo sujeción al marco fiscal y de gasto de mediano plazo (Decreto 797, 2025)

Tabla 1

Matriz de evaluación del arreglo institucional de tierras

Criterio constitucional	Actor institucional	Instrumento	Riesgo	Medida
Acceso efectivo a la justicia y protección reforzada	Jurisdicción Agraria y Rural y jueces agrarios	Acto Legislativo 03 de 2023 y desarrollo legal	Especialización formal sin reducción de barreras y tiempos	Reglas claras de competencia y estándares de oportunidad y accesibilidad territorial
Debido proceso y juez natural	Agencia Nacional de Tierras, Unidad de Restitución de Tierras y jueces	Decreto 797 de 2025 y actuaciones durante el litigio	Medidas transitorias que afecten contradicción o terceros	Salvaguardas de contradicción, motivación y control judicial, criterios de protección para terceros
Unidad jurisdiccional y coordinación interinstitucional	Jurisdicción agraria, civil y contencioso administrativa	Reglas de reparto, remisión y solución de conflictos de competencia	Remisiones sucesivas y duplicidad de trámites	Ruta procedimental única por tipo de conflicto, mecanismo ágil de colisiones, reglas de prelación

Función social y ecológica de la propiedad	Jueces agrarios y entidades de tierras	Constitución artículo 58 y Ley 160 de 1994	Decisiones desconectadas de la realidad territorial o de restricciones	Apoyo técnico interdisciplinario y criterios territoriales de valoración y compatibilidad ambiental
Seguridad jurídica y confianza legítima	Registro, catastro y archivos prediales	Interoperabilidad y calidad del dato predial	Pedio no identificable, divergencias de área y ejecución fallida	Estándares mínimos de dato, trazabilidad documental y verificación previa a la ejecución
Eficacia estatal frente a fallas estructurales	Rama judicial y administración de tierras	Programa especial y puntos de contacto definidos	Persistencia del desfase entre decisión y cumplimiento	Protocolos con responsables y tiempos, seguimiento de cumplimiento e indicadores de efectividad

Nota: sintetiza criterios constitucionales, actores, instrumentos, riesgos y medidas para evaluar la Jurisdicción Agraria y Rural y el Decreto 797 de 2025 en el marco de la Ley 160 de 1994.

La distribución de competencias se vuelve granular. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas identifica y postula beneficiarios, realiza la caracterización, fija la prelación territorial e incluso habilita la entrega provisional con bienes de su Fondo, mientras que la Agencia Nacional de Tierras adquiere predios y puede adjudicar de manera definitiva, incluyendo la entrega provisional con cargo al Fondo de Tierras cuando la Unidad no pueda hacerlo; la Agencia de Desarrollo Rural recibe los expedientes para formular y financiar proyectos productivos. El decreto amarra estas decisiones con actos comunicados al juez de restitución y prevé la terminación de la entrega

provisional si la sentencia no reconoce el derecho o si no procede la adjudicación, el esclarecimiento de estos lineamientos procedimentales, son la mayor diferencia en comparación con la ley 160 de 1994 (Acosta, 2015).

En la operatividad, arquitectura institucional se entiende como el conjunto de reglas que enlazan competencias y procedimientos para que la secuencia postulación–prelación–entrega–adjudicación funcione sin vacíos. La prelación territorial deja de ser difusa y se asigna a la Unidad con criterios ligados a zonas con mayor concentración de víctimas y núcleos priorizados; además, el decreto impone a la Unidad y a la Agencia un mecanismo de intercambio de información con plazo perentorio para su implementación. La entrega provisional aparece como una bisagra que permite administrar temporalmente un inmueble mientras decide la jurisdicción, con consentimiento informado y comunicación al juez.

Frente a la Ley 160, el cambio es de una coordinación programática a una coordinación procedimental. La ley creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria con subsistemas “debidamente coordinados entre sí” y objetivos amplios, y confirió a la hoy Agencia Nacional de Tierras funciones troncales como coordinar el subsistema de adquisición y administrar el Fondo Nacional Agrario; sin embargo, no diseñó carriles específicos para restitución ni una fase de entrega provisional conectada a decisiones judiciales (Castelblanco, 2018). El decreto llena ese vacío y establece “quién hace qué y cuándo” para el universo de víctimas e intervinientes.

Esta orientación coincide con líneas jurisprudenciales que exigen articulación efectiva para garantizar derechos: la Corte Constitucional declaró un estado de cosas inconstitucional respecto de la población desplazada y ha sostenido el deber de respuestas coordinadas (T-025, 2004); validó además el Decreto Ley 902 de 2017 por proveer procedimientos expeditos para acceso y formalización, de los que el Decreto 797 toma piezas operativas (C-073, 2018). Estas pautas refuerzan la necesidad de engranajes verificables entre administración y juez en materia de tierras.

5.2 Instrumentos y financiamiento para la implementación.

Fuera de lo anterior, y en materia de acceso, entrega y garantías, la Ley 160 configuró herramientas amplias para adquirir y adjudicar tierras con apoyo del Sistema Nacional de Reforma Agraria, previendo negociación voluntaria, certificaciones para gestionar crédito ante la banca y reglas de pago que combinaban dinero y bonos agrarios (Villaveces & Sánchez, 2015); su foco estaba en habilitar la transacción y asegurar liquidez

al propietario, más que en proteger situaciones de vulnerabilidad durante litigios. En efecto, el Instituto certificaba al beneficiario para solicitar el crédito y así cerrar la compra, mientras el pago se desagregaba con porcentajes en efectivo y Bonos Agrarios a cargo del subsidio de tierras.

El Decreto 797, por su parte, articula el acceso con medidas de continuidad y resguardo mientras decide la jurisdicción de restitución. Establece un programa con cuatro componentes que integran dotación, entrega provisional, subsidio integral y crédito especial, sometidos al Marco Fiscal y al Marco de Gasto de Mediano Plazo²; además, fija una regla de aplicación por una sola vez y ordena a las entidades un sistema de intercambio de información para identificar con rapidez beneficiarios y canalizar el mecanismo más expedito³. La entrega provisional se comunica al juez y puede terminarse si la sentencia no reconoce el derecho⁴, lo que convierte el tránsito administrativo en una garantía procesalmente verificable.

En subsidios y crédito, la Ley 160 instituyó el Subsidio Integral de Reforma Agraria con cobertura de hasta el cien por ciento del valor de la tierra y/o del proyecto productivo, de asignación por libre concurrencia y con posibilidad de pago en diferentes modalidades a cargo del presupuesto nacional⁵; en paralelo, dispuso que el subsidio no era incompatible con otras ayudas y que el Instituto certificaba para tramitar el crédito, reforzando la solvencia del cierre financiero.

El Decreto 797 no sustituye la estructura anterior, sino que lo canaliza hacia la población cobijada por restitución: ordena la asignación del Subsidio Integral de Acceso a Tierras bajo la reglamentación vigente y habilita una línea de crédito especial con tasa subsidiada y mecanismos de aseguramiento definidos por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario⁶; al tiempo, indica que la financiación del programa corre por cuenta de las entidades ejecutoras dentro de su presupuesto anual, respetando los marcos fiscales y de gasto, lo que alinea el instrumento con restricciones reales de caja.

Respecto de mecanismos de resolución de controversias, la Ley 160 confirió funciones al Ministerio Público Agrario para intervenir en conflictos agrarios y velar por el

² Artículo 2.14.6.10.2

³ Artículo 2.14.6.10.16

⁴ Artículo 2.14.6.10.10

⁵ Art 20-21

⁶ Artículos 2.14.6.10.14 y 2.14.6.10.15

cumplimiento de la normativa⁷, además de instancias de concertación departamentales y municipales para coordinar acciones y recursos, que operaban como espacios de prevención y manejo de disputas locales⁸.

El Decreto 797 incorpora esa preocupación a través de su vínculo con el procedimiento único de ordenamiento social de la propiedad, que demanda mecanismos ágiles de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia, y refuerza las “bisagras” entre administración y juez mediante entregas provisionales, transferencias y comunicaciones obligatorias, de forma que la garantía no sea solo patrimonial sino también procedimental.

Con estos instrumentos, en conjunto con normativas como la Ley 1448 (Ley 1448), Decreto Ley 902 de 2017, el decreto 2363 (Decreto 2363, 2015) y el decreto 2364 (2015), el Decreto 1071 (2015) y la ley 1579 (2012) y fuentes de financiamiento reorientados al universo de restitución, queda perfilada una cadena de acceso que minimiza tiempos muertos y condiciona el flujo de recursos a hitos verificables, paso necesario antes de examinar impactos territoriales y capacidades operativas para su despliegue.

5.3 Derecho comparado

La selección de Guatemala y Brasil responde a un muestreo intencional por contraste institucional dentro de América Latina, útil para evaluar el problema colombiano desde dos arreglos que persiguen fines semejantes, pero organizan de manera distinta el acceso y la gestión de la tierra. Guatemala resulta pertinente porque su legislación configura una arquitectura concentrada en una entidad pública especializada orientada a facilitar acceso y financiar adquisición de tierras mediante instrumentos definidos por ley, lo que permite observar ventajas y riesgos de una puerta de entrada unificada. Brasil, por su parte, es comparable porque desarrolla un entramado multinivel en el que la intervención estatal se apoya en mandatos constitucionales y en un repertorio normativo que combina función social de la propiedad, reforma agraria y mecanismos de regularización, lo cual permite examinar cómo opera un diseño policéntrico que exige coordinación entre niveles e instituciones. El ejercicio comparado no busca trasplantar modelos, sino contrastar, con variables comunes, qué tan controlables son las rutas institucionales y qué tan consistente es la producción de seguridad jurídica cuando se elige centralizar o distribuir competencias.

⁷ Artículos 91, 92 y 93

⁸ Artículos 88 y 89

Fuera de Colombia, encontramos el caso de Guatemala, el decreto 24, ofrece una arquitectura concentrada en una sola entidad con personalidad jurídica y patrimonio propio, el Fondo de Tierras, que asume desde la calificación de beneficiarios hasta la ingeniería financiera de los proyectos (Decreto 24, 1999). El decreto crea a FONTIERRAS como organismo descentralizado, le fija objetivos de acceso en propiedad y desarrollo productivo, y le asigna funciones para articular mercado de tierras, asistencia técnica y acompañamiento jurídico. En financiación, combina apropiaciones presupuestales anuales, un período explícito de aportes públicos, un fideicomiso para canalizar recursos y un Fondo de Garantía para apalancar crédito bancario; además, regula tasas, subsidios directos y a capital, subsidios a intereses, periodos de gracia y exenciones tributarias, configurando un menú de cierre financiero adaptable al perfil del hogar. Todo ello se sostiene con un consejo directivo multisectorial y reglas de elegibilidad que priorizan a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, con medidas específicas para inclusión de mujeres y titulación conjunta.

Brasil, en cambio, despliega un arreglo multinivel con pivotes constitucionales y legales que combinan función social de la propiedad, instrumentos de reforma agraria y herramientas urbanas para seguridad de la tenencia. La Constitución Brasileña (1988), el Estatuto da Terra (1964) y la Ley 8.629 (1993) enmarcan la actuación del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria, mientras el Estatuto de la Ciudad habilita zonas especiales de interés social y mecanismos de gestión del suelo en el ámbito municipal. A ello se suman sistemas catastrales, consejos de vivienda y experiencias locales que integran regularización, participación y enfoque de género, aunque con brechas de ejecución y coordinación entre niveles federal, estadual y municipal (ONU, 2005). El resultado no es un fondo único, sino una red de competencias que mezcla expropiación por incumplimiento de la función social, regularización de asentamientos y políticas de vivienda social, con énfasis en seguridad jurídica para hogares urbanos y rurales, incluidos pueblos indígenas y comunidades quilombolas.

De la comparación emergen similitudes nítidas en los fines y en la caja de herramientas: ambos ordenamientos conciben el acceso a la tierra como política pública sostenida en instrumentos financieros y asistencia técnica, y reconocen que la tenencia segura requiere acompañamiento jurídico y mecanismos de alivio de costos de transacción al igual que Colombia. No obstante, divergen en la forma de organización y en el recorrido institucional. Guatemala concentra la puerta de entrada y el financiamiento en una agencia con mandato claro, cartera de subsidios definida, banca como canal operativo y un fondo

de garantía que reduce el riesgo crediticio; Brasil apuesta por un diseño policéntrico que usa la función social como criterio de intervención, activa instrumentos de suelo en ciudades y apoya la reforma agraria desde una institucionalidad federal que necesita coordinación fina para llegar a escala.

6. Acceso efectivo a la justicia agraria

En el constitucionalismo colombiano, el acceso a la administración de justicia no se agota en la existencia teórica de jueces y procedimientos, sino que se mide por la posibilidad real de activar una respuesta estatal útil, comprensible y ejecutable frente a una controversia. En materia de tierras, esa exigencia adquiere un contenido particularmente exigente porque el conflicto suele mezclar, en un mismo expediente, preguntas sobre validez de títulos, ocupaciones históricas, restricciones ambientales, decisiones administrativas sobre baldíos, y afectaciones derivadas del conflicto armado. Por esa razón, hablar de acceso efectivo a la justicia agraria implica observar, de manera articulada, al menos tres planos: la puerta de entrada al sistema (si la persona logra convertir su situación en un caso jurídicamente tramitado), el tránsito por el procedimiento (si la discusión se resuelve con oportunidad y con comprensión del contexto territorial) y el cumplimiento material de lo decidido (si la determinación judicial o administrativa cambia, en la práctica, la situación de tenencia, uso o explotación del predio). Esta comprensión amplia resulta coherente con la preocupación de la investigación por verificar si la nueva distribución institucional, con una Jurisdicción Agraria y Rural y con reglas administrativas recientes, puede traducirse en seguridad jurídica, resolución de conflictos y concreción de la función social de la propiedad, sin quedarse en un diseño formal.

En ese marco, uno de los nudos más difíciles del acceso efectivo surge cuando el Estado reparte competencias de forma tan extensa que la persona afectada debe recorrer múltiples autoridades antes de obtener una decisión que sea jurídicamente definitiva y territorialmente verificable. La presente investigación describe que la asignación amplia de responsabilidades entre entidades administrativas y judiciales, sin coordinación homogénea, termina por hacer más difícil el acceso efectivo a la justicia agraria y por prolongar la inseguridad jurídica en zonas rurales.

Esta dificultad no es una impresión superficial: se alimenta de la coexistencia de regímenes y rutas con lógicas distintas, en las que una misma parcela puede ser leída como baldío o como propiedad privada, o quedar atravesada por regulaciones de restitución,

formalización, registro y ordenamiento, cada una con autoridades, plazos y recursos propios.

En un escenario así, la discusión jurídica deja de ser solamente “quién tiene razón” y se convierte, con frecuencia, en “ante quién se reclama”, “qué trámite es el pertinente” y “qué prueba se considera suficiente”, lo cual desplaza el foco desde el derecho sustantivo hacia obstáculos procedimentales que, en la práctica, favorecen a quien cuenta con asesoría técnica constante y capacidad económica para sostener litigios largos.

La congestión institucional agrava esa complejidad y la transforma en una barrera medible. Bautista y Valderrama, al examinar la justicia agraria desde una lectura apoyada en información pública y en encuestas, señalaron que la Agencia Nacional de Tierras mantenía “más de 38.000 procesos agrarios en curso” y advirtieron que varios de esos trámites podían acumular más de una década sin decisión, especialmente en asuntos de clarificación, recuperación de baldíos y extinción del dominio agrario (Bautista & Valderrama, 2022).

Cuando el procedimiento administrativo se prolonga de esa manera, el acceso a la justicia se vuelve un fenómeno discontinuo: se abre el expediente, se presentan pruebas, se practican visitas, pero la situación de hecho permanece inalterada durante años, con impactos directos sobre productividad, crédito, herencias y transmisión de derechos. A esa demora se suma un aspecto todavía más sensible: incluso cuando existe decisión, el cambio en el territorio puede no ocurrir. En su lectura de encuestas del DANE sobre necesidades jurídicas, los mismos autores reportaron que, aun en los casos en los que hubo “cumplimiento” de la decisión, una parte importante de personas no percibió solución efectiva del conflicto, y relacionaron esa brecha con la fragilidad de la ejecución y con la persistencia de presiones y disputas locales. (Bautista & Valderrama, 2022). Ese dato es especialmente relevante para una investigación que busca medir “capacidad de superar carencias históricas”, porque obliga a evaluar la nueva arquitectura no solo por su promesa de especialización, sino por su aptitud para cerrar el ciclo completo del conflicto, desde la demanda hasta la estabilización de la tenencia.

La dimensión territorial y poblacional del acceso tampoco puede tratarse como un asunto secundario. Este elemento advierte que, además de la lentitud y la dispersión competencial, existen zonas rurales con carencia de presencia institucional efectiva, lo cual

no solo retrasa trámites, sino que condiciona la posibilidad misma de que un conflicto sea atendido por vías legales.

En paralelo, la afectación diferencial no puede ignorarse si se pretende evaluar suficiencia institucional con parámetros constitucionales de igualdad material. Del mismo modo, las métricas del DANE indica que las mujeres aparecen como titulares de una proporción menor de predios y con desventajas asociadas al tamaño y a condiciones productivas, lo que repercute en su posición jurídica en disputas de tierra y en su capacidad de sostener trámites de formalización o restitución (Marin et al., 2022).

Desde esta óptica, la efectividad del acceso no depende únicamente de abrir despachos o expedir normas, sino de diseñar rutas que reduzcan asimetrías de información, que hagan viable la comparecencia de sujetos rurales con cargas de cuidado o con inserción económica frágil, y que eviten que la ausencia de documentos registrales o catastrales, fenómeno asociado a la informalidad descrita en el régimen de tierras, se convierta en una exclusión automática del sistema.

Es precisamente aquí donde el debate constitucional sobre la Jurisdicción Agraria y Rural adquiere un significado práctico: no se trata únicamente de compatibilidad formal con el diseño de la Rama Judicial, sino de si la especialización es capaz de remover barreras típicas del litigio agrario y de conectarse, sin fricciones paralizantes, con la gestión administrativa de la tierra. En agosto de 2025, al comunicar la revisión del proyecto de ley estatutaria que integra y estructura la Jurisdicción Agraria y Rural, la Corte Constitucional reportó decisiones mixtas (exequibilidad de varios artículos, inexequibilidad de otros por unidad de materia y exequibilidad condicionada), lo que muestra que el control de constitucionalidad está operando como un filtro de coherencia institucional (Comunicado 37, 2025).

Dos aspectos del comunicado son particularmente ilustrativos para el acceso efectivo: por un lado, se previó la posibilidad de que, para la gestión administrativa de juzgados agrarios y rurales, estos puedan compartir logística con entidades del Ejecutivo con mayor presencia en áreas rurales o de difícil acceso geográfico, mediante convenios, lo cual apunta directamente a un obstáculo territorial que suele impedir la prestación judicial regular (Comunicado 37, 2025).

Por otro lado, se incluyó un mandato de equidad e igualdad de oportunidades para mujeres en la provisión de cargos, una decisión que no “resuelve” por sí misma la

desigualdad en la tierra, pero sí incide en cómo se compone el cuerpo judicial llamado a comprender conflictos con fuerte componente de género y economía del cuidado. En paralelo, el marco jurisprudencial previo sobre desplazamiento forzado y deberes estatales de respuesta coordinada, expresado en la declaratoria de estado de cosas inconstitucional, ha insistido en que la garantía de derechos no se satisface con medidas fragmentadas, sino con acción articulada y verificable, lo que resulta especialmente pertinente cuando la ruta de tierras depende de múltiples actores administrativos y judiciales.

En esa misma línea de articulación, el Decreto 797 de 2025 aparece como un intento de reducir el costo humano del tiempo judicial en procesos de restitución, mediante instrumentos que operan mientras el litigio se decide. Según su texto, el decreto estructura un programa especial con componentes de dotación, entrega provisional, subsidio integral de acceso y una línea de crédito, y vincula su ejecución a la interacción entre la Unidad de Restitución de Tierras, la Agencia Nacional de Tierras y otras entidades, además de incorporar reglas de intercambio de información entre instituciones para agilizar decisiones operativas. (Decreto 797 de 2025).

En términos de acceso efectivo, el punto neurálgico no está en el nombre del programa, sino en la lógica que introduce: si la controversia judicial tarda, se intenta evitar que la persona beneficiaria permanezca en un vacío material absoluto, y se ordena que la medida adoptada se comunique al juez y pueda terminarse si la sentencia final no reconoce el derecho, lo cual busca mantener una trazabilidad institucional controlable. (Decreto 797 de 2025). No obstante, esa promesa de continuidad plantea, a la vez, preguntas estrictamente jurídicas sobre cómo se armonizan decisiones administrativas transitorias con la independencia judicial, cómo se protegen derechos de terceros y cómo se evita que la provisionalidad se vuelva, en la práctica, una nueva fuente de litigiosidad, especialmente en contextos donde la información registral es incompleta y donde el conflicto sobre la tierra suele involucrar más de dos partes.

Estas tensiones, situadas entre la especialización judicial y la intervención administrativa durante el trámite, obligan a observar con cuidado cómo se redistribuyen competencias, cómo se coordinan flujos de información y cómo se diseñan puntos de contacto entre entidades y jueces, de modo que el acceso a la justicia agraria no dependa de recorridos institucionales imprevisibles sino de rutas estables que puedan ser exigidas y auditadas en la práctica

7. Seguridad jurídica y armonización de información

La seguridad jurídica en materia de tierras suele describirse como la cualidad de un ordenamiento que permite anticipar, con un grado razonable de certeza, quién es titular de un derecho, sobre qué objeto recae y cuáles son los límites y cargas que lo condicionan. En el contexto rural colombiano esa idea adquiere un matiz más exigente, porque la propiedad y la tenencia no se experimentan únicamente como posiciones abstractas frente al Estado, sino como condiciones para producir, habitar, heredar y resistir presiones económicas o armadas. Desde esa perspectiva, la seguridad jurídica se vuelve inseparable de la información: un derecho que no se puede probar o publicitar de manera confiable se vuelve frágil, y un predio cuya localización, área o linderos no son consistentes entre sistemas oficiales queda expuesto a disputas recurrentes, a transacciones imperfectas y a intervenciones estatales que, aun bienintencionadas, pueden terminar generando nuevos conflictos.

La construcción institucional de esa seguridad ha descansado históricamente en una división de funciones que, en teoría, es complementaria: el registro inmobiliario aporta publicidad, oponibilidad y trazabilidad jurídica de los actos que afectan el dominio, mientras el catastro provee información física, económica y espacial sobre el predio. Sin embargo, esa complementariedad solo opera cuando ambas capas conversan con precisión. Cuando el folio de matrícula inmobiliaria describe un inmueble con una tradición jurídica clara, pero el catastro mantiene un identificador distinto o un polígono desactualizado, la divergencia no se queda en el plano técnico; se convierte en una fuente de litigios, en una barrera para acceder a crédito o subsidios y en un incentivo para prácticas oportunistas. De allí que el debate sobre la nueva arquitectura de justicia y gobernanza de tierras no pueda limitarse a distribuir competencias entre entidades o jueces: debe preguntarse por la calidad, la interoperabilidad y la autoridad probatoria de los sistemas de información que sostienen decisiones judiciales y administrativas.

La investigación en curso ya advertía que la informalidad masiva de la tenencia opera como una grieta transversal del régimen agrario, no como un fenómeno marginal. Con base en diagnósticos asociados al Decreto Ley 902 (2017) y mediciones posteriores, se estima que el 60% de predios rurales en situación de informalidad, y destaca que en amplias zonas del país es más probable encontrar predios sin información catastral y registral consistente que parcelas plenamente formalizadas, con referencias a mediciones

de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria en departamentos como Putumayo (Moreno, 2019).

Ese dato, más que un telón de fondo impone una consecuencia metodológica: cualquier evaluación de viabilidad institucional debe considerar que una parte sustantiva del universo rural llega al Estado con derechos incompletos, historias documentales rotas o cadenas de tradición defectuosas, incluidas compraventas verbales, sucesiones no tramitadas y escrituras inscritas en falsa tradición.

En términos de seguridad jurídica, ello significa que el conflicto no se decide únicamente con interpretación normativa, sino con reconstrucción de información dispersa y con capacidad estatal de depurar registros, recuperar antecedentes y estabilizar identificadores.

La fragilidad informacional no solo proviene de la informalidad estructural, sino también de la manera en que la violencia impactó los soportes documentales. El documento de base indica que investigaciones sobre sentencias de restitución han encontrado superposición de vulneraciones, entre ellas desaparición de soportes, destrucción de linderos, suplantaciones, desaparición de folios o inscripción de gravámenes fraudulentos.

Esta observación es decisiva para la armonización entre catastro y registro: allí donde el folio fue manipulado o donde el archivo antecedente es incompleto, el registro pierde su función de memoria institucional confiable y el catastro, si no está actualizado o si no incorpora información jurídica verificable, tampoco ofrece una base suficiente para decisiones de adjudicación, restitución o formalización. El efecto no es solamente técnico; afecta el estándar de debido proceso, porque la parte que pretende defender un derecho se enfrenta a un Estado que no siempre puede ofrecer una historia documental íntegra del bien disputado.

La regulación registral colombiana proporciona un punto de partida claro sobre qué información debe existir y cómo debe organizarse. La Ley 1579 define los elementos constitutivos del registro inmobiliario y enumera componentes como la matrícula inmobiliaria, radicadores, índices, archivo de documentos antecedentes y otros libros de control (2012). La misma ley establece, además, objetivos de modernización mediante unificación y digitalización de antecedentes registrales para ofrecer servicios en línea, y regula figuras como la falsa tradición con tipologías específicas de operación registral.

Estos elementos muestran que la seguridad jurídica no depende solo de la inscripción, sino de la integridad del archivo y de la posibilidad de rastrear antecedentes. En territorios donde el archivo antecedente es incompleto o donde los libros del sistema antiguo no se han integrado plenamente a plataformas digitales, la promesa de publicidad registral se degrada, porque el folio puede existir sin reflejar adecuadamente la historia jurídica del inmueble o sin permitir auditoría social efectiva.

En paralelo, el tránsito hacia el catastro con enfoque multipropósito se diseñó, desde la política pública, como una respuesta explícita a esa brecha entre información territorial y seguridad jurídica. El CONPES 3958, formulado por el Departamento Nacional de Planeación, describe la evolución del catastro tradicional hacia un modelo multipropósito que busca ser sistemático y permanente y, de manera significativa, plantea la integración entre catastro y registro como una de sus orientaciones, con énfasis en interoperabilidad y fortalecimiento institucional de entidades como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la Superintendencia de Notariado y Registro (2019).

La presente investigación retoma esa lógica al señalar que la política de catastro multipropósito pretende construir una base única e interoperable que permita saber quién ocupa qué predio, con qué área, qué uso y bajo qué condición jurídica, y añade que sin información confiable resulta inviable ordenar la propiedad, priorizar restitución, adjudicar baldíos o incluso gravar con racionalidad fiscal. En otras palabras, la armonización informacional no aparece como un accesorio administrativo, sino como condición de posibilidad para que la justicia agraria y la gobernanza de tierras produzcan efectos verificables.

La reglamentación del servicio público de gestión catastral refuerza esta visión al definir obligaciones, procedimientos y actores del enfoque multipropósito. El Decreto 148, desarrolla disposiciones en materia de gestión catastral y vincula su operación con principios de la función administrativa, además de enmarcar la gestión catastral como servicio público orientado a formación, actualización, conservación y difusión de la información (Decreto 148, 2020).

Esta configuración tiene una implicación directa para la seguridad jurídica rural: si el catastro se entiende como servicio público con vocación de actualización permanente, la información catastral deja de ser una fotografía esporádica y pasa a ser un insumo que debería acompañar dinámicas de mercado y transformaciones territoriales. No obstante, la

efectividad de ese giro depende de capacidades locales, de recursos técnicos y de gobernanza del dato; en municipios con baja capacidad institucional, la actualización puede quedar rezagada, y el catastro multipropósito puede convertirse en una promesa que convive con mapas incompletos, predios sin georreferenciación precisa y discrepancias persistentes con el registro.

La integración operativa entre catastro y registro exige, además, resolver el problema del identificador. El país ha avanzado en la construcción de códigos y números prediales nacionales para localizar inequívocamente un predio en documentos catastrales, y algunas guías técnicas señalan que ese identificador debe facilitar la interrelación con el sistema registral (Resolución 1149, 2021).

De hecho, una definición pública del Número Predial Nacional, difundida por una autoridad catastral territorial, explica que se asigna un código numérico para localizar inequívocamente el predio y que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi adopta un identificador único para conformar la base catastral nacional (Resolución 1149, 2021). La utilidad jurídica de este punto suele subestimarse: si la jurisdicción agraria decide sobre un inmueble cuya identidad espacial no es estable entre catastro y registro, la ejecución de la sentencia puede trabarse, ya sea por imposibilidad de inscribir sin claridad sobre el objeto o por disputas sobre linderos y áreas que terminan reabriendo el conflicto en sede administrativa o civil.

En el terreno de la justicia de tierras, esa armonización de datos no es solo un objetivo técnico, sino una condición para reducir oportunidades de fraude y minimizar litigios repetidos. Cuando el archivo registral no está consolidado o cuando los antecedentes no son fácilmente rastreables, se abren espacios para suplantaciones, gravámenes indebidos o ventas que aparentan legalidad.

A la vez, cuando el catastro no incorpora de manera consistente restricciones ambientales, zonificaciones o categorías como zonas de reserva campesina, la administración puede adjudicar o formalizar sin advertir limitaciones que luego condicionan la explotación o incluso la validez del acto. La investigación ya mostraba que una misma parcela puede ser tratada como baldío, propiedad privada, área protegida o zona de reserva según la entidad y el momento, lo que sugiere que la dispersión normativa se amplifica cuando los sistemas de información no están sincronizados.

En este punto, la seguridad jurídica se vuelve una tarea de coherencia interinstitucional: no basta con que cada entidad “tenga datos”, sino que esos datos sean compatibles, trazables y oportunamente actualizados frente a decisiones judiciales y administrativas.

Este problema se vuelve más agudo cuando la nueva arquitectura institucional pretende acelerar el acceso y la entrega de tierras mediante figuras provisionales o programas especiales, como ocurre con la regulación reciente en el universo de restitución y dotación. Podemos inferir que en la lógica del Decreto 797 de 2025, se impone un mecanismo de intercambio de información con plazo perentorio entre entidades y se busca que la secuencia procedimental funcione sin vacíos, precisamente porque la entrega provisional y la adjudicación dependen de información verificable y de comunicaciones obligatorias al juez.

En términos de seguridad jurídica, esto coloca el foco en una pregunta concreta: qué calidad mínima debe tener la información para soportar una entrega provisional sin producir un conflicto posterior de identificación, oposición o inscripción. Allí donde la informalidad supera la mitad del universo rural y donde pueden existir predios sin información catastral y registral consistente,

la coordinación procedimental solo es tan sólida como el dato que la alimenta. La jurisdicción agraria puede prometer decisiones especializadas y más cercanas al territorio, pero si el expediente llega con planos desactualizados, folios incompletos o divergencias de área, la especialización corre el riesgo de transformarse en una discusión interminable sobre pruebas técnicas, en detrimento de la celeridad y de la confianza de las comunidades.

En consecuencia, el análisis de la nueva arquitectura institucional exige observar con detalle los puntos de acople entre decisiones y sistemas de información. Para el registro, el desafío no es únicamente recibir títulos o providencias y asentarlas en el folio, sino hacerlo con base en antecedentes íntegros, índices depurados y capacidad de advertir inconsistencias que puedan afectar terceros, de acuerdo con la estructura del archivo registral definida por la Ley 1579 (2012).

Para el catastro, el reto es operar bajo el estándar multipropósito, con actualización y consistencia con el registro, tal como lo exigen la política pública del CONPES 3958 y la reglamentación de gestión catastral. En la práctica, la armonización se juega en tareas concretas: correspondencia estable entre identificadores, georreferenciación con precisión

suficiente para evitar traslapes, protocolos de intercambio de información entre IGAC o gestores catastrales y la Superintendencia de Notariado y Registro, y trazabilidad de cambios posteriores a decisiones judiciales, para impedir que el territorio “siga contando otra historia” distinta a la que quedó escrita en el expediente.

Conclusión

Ante la pregunta formulada, esta investigación plantea que la creación de la Jurisdicción Agraria y Rural, junto con la expedición del Decreto 797 de 2025, conforman una arquitectura institucional constitucionalmente viable, en la medida en que se apoyan en una habilitación expresa y se orientan hacia fines de acceso efectivo a la justicia, protección reforzada de sujetos rurales y realización de la función social y ecológica de la propiedad. Con todo, la aptitud real de ese arreglo para corregir falencias históricas no se deriva de su sola existencia normativa, sino de condiciones institucionales concretas, particularmente la precisión en la asignación de competencias, la coordinación procedimental entre autoridades administrativas y jueces, y la disponibilidad de información predial consistente que haga posible ejecutar decisiones sin reactivar disputas por identificación del inmueble, oposición de terceros o barreras de inscripción.

Desde una mirada de conjunto, el análisis parte de una constatación que exige cuidado metodológico, porque el régimen de tierras colombiano no puede leerse como una suma de episodios aislados. La concentración y el despojo se han entrelazado con la violencia y con dinámicas posteriores de normalización jurídica de lo arrebatado, mediante compraventas forzadas o simuladas, prescripciones, saneamientos registrales y arreglos documentales que reconstruyen una apariencia de legalidad sobre un origen marcado por el uso de la fuerza o por la coerción.

Sobre esa trayectoria se instala una informalidad masiva en la tenencia, expresada en estimaciones que se aproximan a seis de cada diez predios rurales sin título inscrito o con cadenas defectuosas de tradición, lo que desplaza buena parte del conflicto desde la discusión normativa hacia la reconstrucción probatoria del derecho alegado. En ese escenario, la controversia suele depender menos de la regla escrita y más de la fragilidad de los soportes, de la dispersión de archivos, de las divergencias entre bases de datos y de la capacidad institucional para producir certeza sobre el vínculo entre persona, predio y derecho.

Paralelamente, la dispersión normativa y la coexistencia de regímenes con conceptos, autoridades y rutas diferenciadas generan una experiencia institucional fragmentada. La misma parcela puede transitar por lenguajes de baldíos, restitución, catastro, registro o restricciones ambientales, según la puerta a la que se acuda, sin que exista un trayecto previsible que convierta la reclamación en un resultado estable y materialmente realizable, lo cual incrementa costos de información y abre espacios para decisiones divergentes sobre un mismo hecho territorial.

En ese entorno, el acceso a la justicia se deteriora por razones que van más allá de la distancia geográfica. La congestión, la debilidad de la ejecución material y la pérdida de confianza en la capacidad del Estado para cerrar el conflicto agrario producen un desfase persistente entre el efecto jurídico formal y la transformación concreta en el territorio, de modo que incluso una sentencia puede resultar insuficiente cuando la respuesta institucional no logra estabilizar la situación posesoria, registrar el derecho o asegurar condiciones mínimas de cumplimiento.

A partir de ese diagnóstico, la viabilidad constitucional de la nueva configuración no descansa en una preferencia política por la especialización, sino en parámetros normativos verificables. En primer lugar, el artículo 58, interpretado por la Corte Constitucional, impone comprender la propiedad rural como un derecho acompañado de responsabilidades bajo función social y ecológica, lo cual habilita intervenciones estatales dirigidas a corregir déficits estructurales sin disolver garantías individuales, siempre que se respete el debido proceso y se preserve un núcleo de seguridad jurídica.

De igual manera, la distribución de competencias y la convivencia entre decisiones administrativas y controversias judiciales exige mantener el carácter excepcional de las atribuciones jurisdiccionales conferidas a autoridades administrativas, bajo controles, salvaguardas de coherencia y supervisión judicial efectiva. En otras palabras, las medidas de gestión no pueden sustituir el núcleo decisorio del juez natural, ni debilitar estándares de contradicción, motivación y control, porque allí se juega la legitimidad constitucional de cualquier arquitectura que pretenda ordenar la propiedad y resolver disputas sobre tierras.

Asimismo, el acto Legislativo 03 de 2023 desplaza la discusión hacia una habilitación expresa al incorporar la Jurisdicción Agraria y Rural en el diseño constitucional, definir un órgano de cierre y ordenar que su desarrollo legal asegure el acceso efectivo a la justicia con protección explícita de campesinos, grupos étnicos y víctimas. Esa orden opera

como criterio de control sobre el diseño posterior, pues obliga a evaluar si la especialización se traduce en cercanía, oportunidad, comprensión del contexto agrario y capacidad de respuesta frente a conflictos de alta complejidad social y probatoria.

Esta exigencia de efectividad se conecta con la doctrina del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, en la medida en que subraya una obligación estatal de acción coordinada y sostenida para cerrar la brecha entre la gravedad de la afectación y la capacidad institucional de respuesta. Por esa vía, el problema agrario no se reduce a un déficit técnico, sino que se proyecta como un asunto de garantías y de deberes reforzados de coordinación, seguimiento y coherencia institucional.

En la misma dirección, el control constitucional reciente sobre el proyecto de ley estatutaria que estructura la Jurisdicción Agraria y Rural, con decisiones de alcance mixto durante dos mil veinticinco, permite advertir que la constitucionalidad operará como un filtro real de consistencia y no como una validación automática. Ello refuerza la idea de que el diseño no será evaluado solo por su finalidad declarada, sino por la manera en que concretas competencias, integra niveles jurisdiccionales, garantiza debido proceso y asegura un acceso efectivo para poblaciones con barreras históricas.

Sobre esa base, la comparación institucional antes y después del Decreto 797 de 2025 permite sostener que la innovación más tangible no reside en ampliar el catálogo de entidades, sino en precisar procedimientos y puntos de contacto. El decreto estructura un programa especial con componentes definidos, distribuye tareas con mayor detalle entre la Unidad de Restitución de Tierras, la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural, y vincula la entrega provisional a la comunicación con el juez y a cláusulas de terminación cuando la sentencia no reconoce el derecho, lo que reduce vacíos procedimentales que, en el marco amplio de la Ley 160, permanecían difusos en el universo asociado a la restitución.

No obstante, la capacidad de esta reconfiguración para superar carencias históricas se mantiene condicionada por desafíos que persisten con fuerza. La jurisdicción especializada enfrenta cuestionamientos sobre límites definidos de competencia y, si esa indeterminación se prolonga, puede reproducir incertidumbre en lugar de disminuirla, pues los conflictos de atribución tienden a convertirse en una nueva fuente de dilación cuando no existen reglas claras de remisión y de resolución de colisiones entre autoridades.

A ello se suman tensiones jurídicas específicas asociadas a medidas administrativas transitorias introducidas en contextos litigiosos, particularmente respecto de independencia judicial, protección de terceros de buena fe y riesgo de que la provisionalidad derive en controversias adicionales, sobre todo cuando la información registral es incompleta o cuando el predio no se encuentra plenamente identificable en sistemas que deberían converger. Así, la gestión durante el litigio requiere un equilibrio delicado para evitar que la solución provisional se convierta en un nuevo foco de litigiosidad.

En ese sentido, la seguridad jurídica rural depende de la consistencia entre catastro, registro y archivos administrativos, porque una decisión, por especializada que sea, puede trabarse si el inmueble no es identificable de manera estable, si existen divergencias de área o si los antecedentes documentales están rotos. Por ello, la interoperabilidad y la autoridad probatoria de los sistemas de información emergen como componente determinante de la efectividad institucional que se promete, ya que la especialización judicial pierde alcance cuando el soporte informacional impide ejecutar lo decidido.

En coherencia con lo anterior, el cierre demanda precisar ajustes que hagan operativa la arquitectura propuesta sin sacrificar garantías. Una delimitación más nítida de competencias y reglas de remisión contribuiría a que las colisiones jurisdiccionales no se transformen en un obstáculo recurrente, mientras que una coordinación reforzada entre administración de tierras y jueces, mediante protocolos verificables con responsables, tiempos y canales definidos, permitiría que la trazabilidad institucional sustituya la improvisación. Del mismo modo, fijar estándares mínimos de calidad del dato predial y de interoperabilidad entre catastro, registro y expedientes administrativos resulta indispensable para que las decisiones no pierdan ejecutabilidad y para que el conflicto no se reabra bajo nuevas formas.

Finalmente, este trabajo se circunscribe a un examen dogmático y analítico del diseño normativo e institucional, por lo cual su alcance no incorpora la medición de resultados de implementación ni la verificación empírica de efectos territoriales. En consecuencia, no se evalúan capacidades instaladas, disponibilidad presupuestal, cargas de trabajo, formación especializada del personal judicial y administrativo, ni condiciones logísticas para operar en municipios con baja presencia estatal, factores que inciden de manera decisiva en el tránsito entre una decisión formal y su materialización, tampoco se construyen series de tiempo sobre duración de trámites, tasas de ejecución de providencias, niveles de congestión por despacho o variaciones regionales.

En esa medida, queda abierta una agenda de investigación orientada a contrastar el diseño con su desempeño, mediante indicadores de acceso y efectividad que midan entrada al sistema, oportunidad de respuesta y cumplimiento material de lo decidido, con atención a los puntos de contacto entre jurisdicción y administración en restitución y dotación. Resulta pertinente, además, desarrollar verificaciones empíricas sobre interoperabilidad entre catastro, registro y expedientes, así como sobre el funcionamiento real de mecanismos de intercambio de información y de figuras de entrega provisional en escenarios donde la informalidad y la fragilidad documental son frecuentes, complementando el análisis con contrastes territoriales entre departamentos a partir de seguimiento de casos y aproximaciones institucionales que permitan evaluar si la nueva arquitectura reduce remisiones sucesivas, mejora la trazabilidad y ofrece condiciones efectivas de protección para sujetos rurales y poblaciones con afectaciones diferenciadas.

8. Bibliografía

Acosta, I. (2015). Ley 160 de 1994: Un acercamiento a la cuestión y estructura agraria en Colombia . *Repositorio Universidad de Antioquia*.

<https://bibliotecadigital.udea.edu.co/entities/publication/345c47e3-111b-4d67-9bdb-c9f72da57016>

Acto Legislativo 03. (2023). *Acto Legislativo 03* . Función Pública.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=214630>

Bautista, A., & Valderrama, C. (2022). *La justicia agraria en Colombia, un reto para el nuevo presidente - Dejusticia*. DeJusticia. <https://www.dejusticia.org/column/la-justicia-agraria-en-colombia-un-reto-para-el-nuevo-presidente/>

C-073. (2018). *C-073*. Corte Constitucional.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/c-073-18.htm>

C-415. (2002). *Sentencia C-415*. Función Pública.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=48924>

C-595. (1999). *C-595*. Corte Constitucional.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/c-595-99.htm>

C-634. (2011). *Sentencia C-634*. Función Pública.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=48244>

- C-1027. (2002). *C-1027* . Suin Juriscol. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=20005731>
- Camargo, V., & Prada, L. S. (2018). Latifundio: discusión sobre la tierra e impacto social. *Justicia y Derecho / Universidad del Cauca*, 6, 59–79.
<https://revistas.unicauca.edu.co/index.php/justder/article/view/1716/1312>
- Castelblanco, D. (2018). Reforma agraria en Colombia, el contraste de dos leyes. *Divergencia - Revistas Externado*, (24).
<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/diver/article/view/5302>
- CNRR. (2009). El Despojo de Tierras y Territorios. Aproximación conceptual . *Centro de memoria Historica*. <https://centrodememoriahistorica.gov.co/el-despojo-de-tierras-y-territorios-aproximacion-conceptual/>
- Comunicado 37. (2025). Comunicado 37. *Corte Constitucional*.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/comunicado-37-agosto-13-y-14-de-2025.pdf>
- Conpes 3958. (2019). *Conpes 3958*. Departamento Nacional de Planeacion.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3958.pdf>
- CPRFB. (1988). Constitución de la República Federativa del Brasil. *Acnur*.
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0507.pdf>
- Decreto 24. (1999). Decreto N° 24 del 13 de mayo de 1999 - Ley del fondo de tierras. *Pagina Agencia de la Onu para los refugiados*.
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6732.pdf>
- Decreto 148. (2020). *Decreto 148*. Función Pública.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=105952>
- Decreto 797. (2025). *Decreto 797* . Función Pública.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=260776>
- Decreto 1071. (2015). *Decreto 1071*. Funcion Publica.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=76838>
- Decreto 2363. (2015). *Decreto 2363*. Función Publica.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67314>

Decreto 2364. (2015). *Decreto 2364*. Función Pública.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67315>

Decreto Ley 902. (2017). *Decreto Ley 902*. Función Pública.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81859>

Flautero, S. B., & Rodriguez, A. (2019). *Existencias: Decreto 902 de 2017, una solución a los altos índices de informalidad de la propiedad rural en Colombia*. Cámara de comercio de Bogotá. <https://centrodeconocimiento.ccb.org.co/buscador/Record/ir-11634-18806>

Gallego, S. C., & Lector, C. A. B. (2016). NUEVAS MIRADAS SOBRE EL CONTROL DE LA TIERRA: ACAPARAMIENTO DE TIERRAS EN COLOMBIA. *Repositoio Universidad de los Andes*.

<https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/590b1855-f328-4d27-9b00-c98e4b650241/content>

Ibáñez, A. M., & Muñoz, J. C. (2011). La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia : ¿Qué pasó entre 2000 y 2010? *Repositorio Universidad de los Andes*. <https://doi.org/10.57784/1992/8812>

IGAC. (2023). *Catastro Multipropósito*. Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

<https://www.igac.gov.co/catastro-multiproposito/catastro-multiproposito>

Lei N 4.504. (1964). *Lei N 4.504*. Planalto.

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm

Ley 8.629. (1993). *Ley 8.629*. Pagina Presidencia.

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm

Ley 160. (1994). *Ley 160 de 1994* .

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66789>

Ley 1448. (2011). *Ley 1448*. Función Pública.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43043>

Ley 1579. (2012). *Ley 1579* . Función Pública.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=49731>

- Marin, Y. A., Oviedo, J. S., & Arias, L. A. (2022). Propiedad rural en Colombia. *Pagina del DANE*. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/jul_2022_nota_estadistica_propiedad_rural.pdf
- Martinez, W. F. (2021). Causas del despojo y abandono forzado de tierras en Colombia. Una mirada desde el derecho privado*. *Revista Universidad Javeriana*. <https://doi.org/10.11144/JAVERIANA.VJ70.CDAF>
- Moreno, I. (2019). "El 60 por ciento de los predios rurales en Colombia no está formalizado": *Banco Mundial*. Banco Mundial / Semana. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/390141485241744681/txt/107992-SPANISH-Box402875B-PUBLIC-PD-Colombia-Espanol.txt>
- Neva, N. J., & Prada, R. E. (2020). Índice de informalidad - indicador de informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia. *UPRA*. https://upra.gov.co/sites/default/files/publicaciones/documentos/indice_de_informalidad.pdf#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20%C3%ADndice%20de%20informalidad?%20Es%20un,presencia%20de%20informalidad%20desde%20el%20nivel%20predial.
- Offstein, N., & Hillon, L. C. (2003). *La distribucion de la tierra rural en Colombia y su relacion con variables socioeconomicas*. Pagina DNP. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/RevistaPD/2003/pd_vXXXIV_n2_2003_art.7.pdf
- ONU. (2005). TENENCIA DE LA TIERRA, DERECHOS A LA VIVIENDA Y GÉNERO-MARCO NACIONAL Y URBANO: BRASIL ONU-HÁBITAT 2005 Serie de Análisis sobre la ley, la tenencia de la tierra y el género: América Latina. *Pagina UN Habitat*. <https://unhabitat.org/serie-de-analisis-sobre-la-ley-la-tenencia-de-la-tierra-y-el-genero-america-latina>
- Peña, R., Parada, M., & Zuleta, S. (2013). *Vista de La regulación agraria en Colombia o el eterno déjà vu hacia la concentración y el despojo: un análisis de las normas jurídicas colombianas sobre el agro (1991-2010)*. Revista Universidad del Rosario. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/esj16.1.2014.03/2379>
- Resolución 1149. (2021). ESTRUCTURA DEL CÓDIGO PREDIAL NACIONAL. *ICDE*. <https://www.icde.gov.co/sites/default/files/2024->

09/Anexo_D_ESTRUCTURA%20DEL%20C%C3%93DIGO%20PREDIAL%20NACIONAL.pdf

- Reyes, A. (2022). “*En Colombia no hay un problema de tierras, hay 100 problemas de tierras*” - *BBC News Mundo*. BBC. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-63140225>
- Rodríguez, E., Martínez, G. L., & Mora-Delgado, J. (2015). LA CRISIS DEL SECTOR AGROPECUARIO COLOMBIANO: ¿CUÁL ES LA RESPONSABILIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS? *Tendencias*, 16(1), 159–174. <https://doi.org/10.22267/RTEND.151601.38>
- Saffon, M. P. (2021). El despojo de tierras en Colombia: ¿un ciclo interminable? *Propiedad sobre la tierra en Colombia*, 191–210. <https://doi.org/10.15425/2017.402>
- T-025. (2004). *Sentencia T-025*. Corte Constitucional. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>
- Villaveces, M. J., & Sánchez, F. (2015). Tendencias históricas y regionales de la adjudicación de baldíos en Colombia. *Repositorio Universidad del Rosario*. https://doi.org/10.48713/10336_10933
- Zamudio, L. (2013). La crisis del sector agrario. *Apuntes del Cenes*, 32(56), 7–8. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-30532013000200001&lng=en&nrm=iso&tlng=es