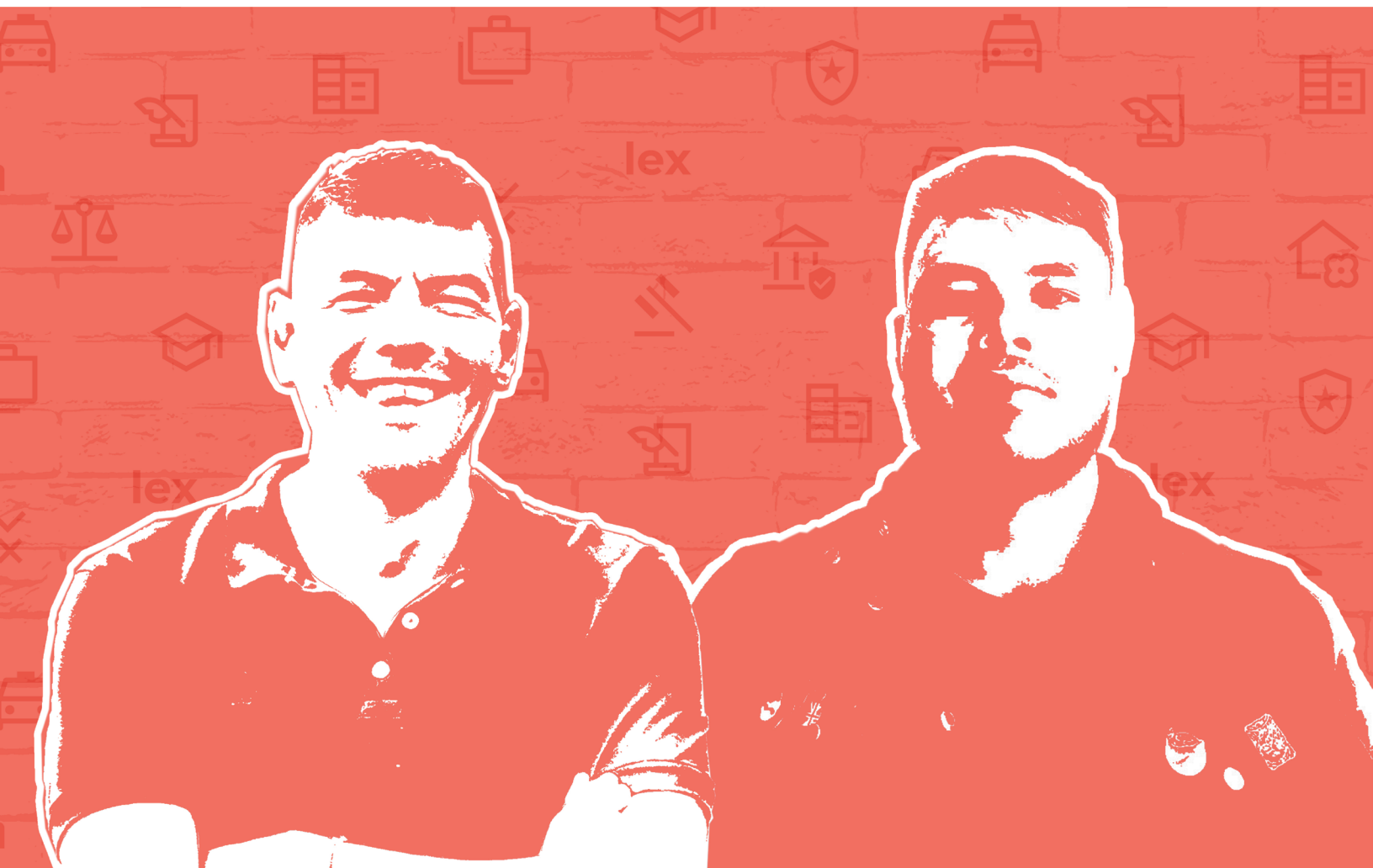


La Jurisdicción Agraria en la Sentencia C-099 de 2026: ¿Justicia real o sofisticado formalismo?

Por **Carlos Duarte & Juan Camilo Ortega Betancur.**



La Jurisdicción Agraria en la Sentencia C-099 de 2026: ¿Justicia real o sofisticado formalismo?

Resumen

La Sentencia C-099 de 2026, expedida el 22 de abril, resolvió la demanda que el director de la Agencia Nacional de Tierras presentó contra catorce artículos del Decreto Ley 902 de 2017. El fallo conserva la fase judicial del Procedimiento Único en cabeza de los jueces civiles del circuito y de la jurisdicción contencioso-administrativa hasta tanto opere la Jurisdicción Agraria y Rural, cuya implementación gradual la Corte ordena al Consejo Superior de la Judicatura a partir de 2027. Este artículo examina los cinco movimientos técnicos del fallo, su tratamiento del campesinado como sujeto de especial protección constitucional, las tensiones estructurales que deja sin resolver —la asimetría procesal del bloque normativo conformado por los artículos 75, 76 y 80; la fragmentación de la posición del Estado en materia agraria; la condicionalidad efectiva del plazo 2027 frente al desarrollo legal pendiente—, y el arreglo institucional resultante a la luz de los estándares internacionales aplicables, particularmente la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos (UNDROP).

Palabras clave: *Jurisdicción Agraria y Rural; Procedimiento Único; Decreto Ley 902 de 2017; juez natural; cambio de parámetro de control; integración normativa; campesinado como sujeto constitucional; UNDROP; sociología del derecho agrario.*



INTRODUCCIÓN

Imaginemos un caso concreto. Una familia campesina en el sur de Tolima ocupa hace tres décadas un predio de cuarenta hectáreas. La Agencia Nacional de Tierras abre, en 2022, un procedimiento de clarificación que concluye, en su fase administrativa, con un Informe Técnico Jurídico que califica el predio como baldío indebidamente ocupado. La familia se opone. El expediente se traslada a la fase judicial. Llega, según el régimen vigente, a un juzgado civil del circuito de Ibagué cuya carga ordinaria es de procesos ejecutivos, restituciones de inmueble arrendado y sucesiones. Cuatro años después, el proceso sigue sin sentencia de fondo. La pregunta que importa no es solo de quién es la competencia para decidir. Es si ese arreglo institucional ofrece, en términos materiales, lo que el artículo 229 de la Constitución llama acceso a la justicia.

La Sentencia C-099 de 2026 ha sido leída, en los días que siguieron a su expedición el 22 de abril, como una victoria de la garantía del juez natural y como un triunfo de la Corte Constitucional sobre la pretensión de la Agencia Nacional de Tierras de absorber competencias jurisdiccionales mientras la Jurisdicción Agraria y Rural no entra en operación. La lectura no es errónea, más bien es insuficiente. Examinada con detenimiento, la providencia revela una operación más bien paradójica. De una parte, conserva la fase judicial del Procedimiento Único, pero la deja en manos de una jurisdicción civil del circuito cuyo rendimiento histórico en ocho años de vigencia del Decreto Ley 902 de 2017 amerita un escrutinio que las primeras reacciones positivas han eludido. De otra parte, la Corte invita al Consejo Superior de la Judicatura a implementar la Jurisdicción Agraria a partir de 2027, pero subordina ese mandato al desarrollo legal pendiente, sobre el cual la propia Corte únicamente exhorta al Congreso, sin coercibilidad real.

Proponemos leer la C-099 de 2026 desde un anclaje doble. En primer lugar, desde la dogmática constitucional aplicada al derecho agrario, con atención a las técnicas de control empleadas por la Sala Plena, su inscripción en líneas jurisprudenciales identificables y su impacto sobre el régimen vigente del Procedimiento Único. En segundo lugar, el de la sociología del derecho agrario en clave latinoamericana; a partir de la cual buscamos analizar la posición de los actores en el campo institucional, a las operaciones de poder que el fallo configura o consolida, y a la trayectoria histórica de larga duración en la que se inscribe. La pregunta que organiza el análisis puede formularse así: ¿qué tipo de arreglo institucional sobre el acceso a la justicia agraria configura la C-099 de 2026 en el campo institucional inaugurado por los Actos Legislativos 01 y 03 de 2023, y qué consecuencias acarrea ese arreglo para la posición del campesinado como sujeto jurídicamente reconocido?

La hipótesis que examinaremos a lo largo del texto es que la C-099 de 2026 es una providencia dogmáticamente correcta y técnicamente sofisticada, pero que deja sin



resolver cuatro tensiones estructurales. La primera es la asimetría procesal del bloque normativo conformado por los artículos 75, 76 y 80 del Decreto Ley 902, que el fallo deja indemne pese a haber tenido oportunidad de problematizarla. La segunda es la fragmentación del Estado colombiano en materia agraria, manifestada en la divergencia entre la posición de la Agencia Nacional de Tierras como demandante en sede judicial constitucional y la del Ministerio de Agricultura como impulsor, en sede legislativa, de iniciativas que apuntaban en dirección contraria. La tercera es la condicionalidad efectiva del plazo 2027 frente al desarrollo legal pendiente: la providencia ordena al Consejo Superior de la Judicatura, pero el régimen sustantivo de la Jurisdicción Agraria depende del Congreso, al que la Corte únicamente exhorta. Mientras que la cuarta atañe al carácter formal del reconocimiento del campesinado cuando ese reconocimiento no va acompañado de garantías materiales de acceso a la justicia.

El argumento anterior se desarrollará en seis secciones. La sección 1 reconstruye el campo normativo del Procedimiento Único en cuatro estratos sucesivos, desde el Decreto Ley 902 de 2017 hasta el momento C-099. La sección 2 examina los cinco movimientos técnicos del fallo, con atención particular al artículo 76 y a las aclaraciones de voto. La sección 3 analiza el tratamiento del campesinado como sujeto constitucional y los estándares de protección que se derivan para el litigio agrario en curso. La sección 4 desarrolla tres lecturas críticas desde la sociología del derecho agrario. La sección 5 contrasta el fallo con los estándares internacionales aplicables, particularmente UNDROP y las Directrices Voluntarias de la FAO. La sección 6 cierra con una agenda de investigación.

1.

CAMPO NORMATIVO DEL PROCEDIMIENTO ÚNICO: CUATRO ESTRATOS

Comprender la C-099 de 2026 exige reconstruir, brevemente, el campo normativo en el que opera. Ese campo está organizado en cuatro estratos sucesivos cuya sedimentación da cuenta de tensiones aún irresueltas en el derecho agrario colombiano.

El estrato originario: Decreto Ley 902 de 2017 y C-073 de 2018

El Decreto Ley 902 de 2017, expedido en ejercicio de las facultades para la paz del Acto Legislativo 01 de 2016, articuló en una sola estructura procesal la dispersión histórica de los procedimientos agrarios especiales en lo que se denominó Procedimiento Único



de ordenamiento social de la propiedad rural.^[1] Su arquitectura es deliberadamente dualista: una fase administrativa a cargo de la Agencia Nacional de Tierras, que abre el trámite y, en los asuntos sin oposición, decide de fondo mediante acto motivado; y una fase judicial, radicada en el «juez competente en los términos del presente decreto ley», que asume los asuntos contenciosos. La dualidad responde a una tensión estructural: la entidad instructora es a la vez instrumento de la política de tierras del ejecutivo y, en consecuencia, parte interesada en el resultado del procedimiento. Sin un órgano jurisdiccional independiente que resuelva la contienda cuando la hay, el sistema pierde el equilibrio que el artículo 29 de la Constitución exige.

El control automático de la Sentencia C-073 de 2018 declaró exequible el Decreto Ley 902 con condicionamientos puntuales y, sobre todo, identificó al juez competente para la fase judicial en ausencia de jurisdicción especializada: jueces civiles del circuito para los asuntos sobre predios privados, y jurisdicción contencioso-administrativa para los que cuestionen actos sobre baldíos y bienes fiscales. Esta distribución, que la C-099 de 2026 ratifica como régimen transitorio, es el punto de partida del problema que la providencia que aquí se analiza vino a resolver.

La fractura intentada: Ley 2294 de 2023 y C-294 de 2024

El primer episodio de tentativa de reconfiguración del equilibrio dual se produjo con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, cuyo artículo 61 eliminaba en la práctica la fase judicial del Procedimiento Único para varios asuntos, devolviendo la decisión de fondo a la Agencia Nacional de Tierras. La Sentencia C-294 de 2024 declaró inexecutable dichas disposiciones por vicios de procedimiento legislativo, declaratoria confirmada con efectos absolutos por la C-383 de 2024. La C-294 importa por lo que decidió y por lo que dejó de decidir: expulsó las normas por vicios formales, pero no se pronunció sobre la compatibilidad sustantiva de la supresión de la fase judicial con la Constitución.^[2] La intención política, sin embargo, quedó documentada y su vigencia subterránea atraviesa los episodios siguientes.

La elevación constitucional: Acto Legislativo 03 de 2023 y Ley Estatutaria 2570 de 2026

El Acto Legislativo 03 de 2023 introdujo el artículo 238A a la Constitución, creando la

1 Los procedimientos específicos articulados en el Procedimiento Único comprenden la clarificación de la propiedad, la recuperación de baldíos indebidamente ocupados, el deslinde de tierras de la Nación, la extinción del derecho de dominio por incumplimiento de la función social, la expropiación judicial de predios rurales y la formalización de la propiedad.

2 La cosa juzgada sobre la C-294 de 2024 fue confirmada con efectos absolutos por la Sentencia C-383 de 2024.



Jurisdicción Agraria y Rural como nueva especialidad de la Rama Judicial; el artículo 4 del mismo acto ordenó al Congreso expedir el procedimiento especial agrario y rural correspondiente, mandato cuya ejecución a la fecha de la C-099 permanece pendiente. La Ley Estatutaria 2570 de 2026 desarrolló orgánicamente la nueva jurisdicción y fue objeto de control favorable por la propia Corte. A esta capa pertenece, por vía distinta, el Acto Legislativo 01 de 2023, que reformó el artículo 64 de la Constitución para reconocer expresamente al campesinado como sujeto de derechos con relacionamiento especial con la tierra; articulado con la jurisprudencia previa, configura un marco que excede la mera reorganización jurisdiccional y resulta indispensable para comprender el sentido material de la C-099.^[3] La brecha temporal entre la creación constitucional de la Jurisdicción Agraria, en 2023, y su operación efectiva, programada para iniciarse gradualmente en 2027, es el escenario que el demandante en el proceso D-16791 pretendió problematizar.

El momento C-099 de 2026

El 24 de julio de 2025, Juan Felipe Harman, en condición de director de la Agencia Nacional de Tierras, presentó demanda contra catorce artículos del Decreto Ley 902 de 2017 con dos cargos: violación del juez natural y vulneración del derecho del campesinado al acceso a la justicia. Mediante el Auto A-1832 de 2024, la Corte admitió únicamente el primer cargo, rechazando el segundo por incumplimiento de la carga argumentativa exigida desde la C-1052 de 2001.

Dos observaciones merecen consignarse. La primera: la circunstancia subjetiva del demandante no es jurídicamente irrelevante, aunque no lo invalide procesalmente. Harman no demandaba como ciudadano cualquiera, sino como máximo responsable de la entidad cuyas competencias estaban en disputa. La concentración del rol de actor en quien dirige la entidad beneficiaria del eventual fallo de inconstitucionalidad configura un dispositivo que merece registro analítico. La segunda: el cargo rechazado en admisión —el del acceso a la justicia— era en términos sustantivos el más relevante para el campesinado. Que no superara el examen técnico de admisibilidad significa, materialmente, que la dimensión más importante del asunto desde la perspectiva de los sujetos titulares del derecho fundamental implicado quedó fuera del control constitucional.

Durante las intervenciones, la Sociedad de Agricultores de Colombia documentó una contradicción que conviene retener: mientras la Agencia Nacional de Tierras argumentaba en sede constitucional que solo los jueces agrarios podían conocer válidamente la fase

3 Las sentencias previas que reconocen al campesinado como sujeto de especial protección constitucional son C-644 de 2012, C-371 de 2014, C-077 de 2017 y C-300 de 2021.



judicial, el Ministerio de Agricultura defendía simultáneamente, en el trámite del proyecto de ley 183-24S/398-24C, disposiciones que en la práctica eliminaban o reducían esa misma fase. Dos posiciones contradictorias, un mismo gobierno. La incoherencia, no resuelta en el proceso constitucional, es uno de los datos más reveladores sobre la fragmentación recurrente del Estado colombiano en materia agraria.

2.

LA C-099 DE 2026: RECONSTRUCCIÓN TÉCNICA

La Sentencia C-099 de 2026 ejecuta cinco movimientos legales específicos que conviene identificar con precisión. La explicación corriente que ha circulado en la prensa especializada, según la cual “la Corte mantuvo el papel de los jueces y mandó crear la Justicia Agraria”, es correcta en lo general, pero pierde casi toda la sustancia del fallo. Las consecuencias prácticas para los procesos en curso, para los campesinos y para la implementación de la nueva jurisdicción dependen de los detalles que esa fórmula resumida esquiva.

2.1. El cambio de parámetro de control: cómo la Corte se habilitó para reabrir un debate que parecía cerrado

La operación dogmática más importante del fallo, y la que paradójicamente ha pasado más desapercibida, es la aplicación de la doctrina del cambio de parámetro de control para enervar la cosa juzgada constitucional configurada por la C-073 de 2018.

La regla técnica es la siguiente. Cuando la Corte ha declarado exequible una norma, esa decisión cierra el debate constitucional sobre los puntos efectivamente examinados. Pero si la Constitución cambia con posterioridad —por reforma constitucional o por reforma del bloque de constitucionalidad—, ese cambio funciona como un parámetro nuevo que habilita un examen renovado. Es lo que los Actos Legislativos 01 y 03 de 2023 produjeron sobre el Decreto Ley 902 de 2017: el primero, al constitucionalizar al campesinado como sujeto de derechos; el segundo, al crear la Jurisdicción Agraria y Rural. La C-099 de 2026 utiliza ambas reformas como parámetros nuevos para revisar el régimen del Procedimiento Único.

En términos prácticos, esto significa dos cosas. Primero, que la C-073 de 2018 ya no es la última palabra sobre la constitucionalidad del Decreto Ley 902. Segundo, que muchas otras normas del derecho agrario colombiano (algunas con más de tres décadas de

vigencia) pueden ser revisadas a la luz del nuevo estatuto del campesinado. Es un dato relevante para la agenda de investigación que se propondrá en la sección 6, y abre un horizonte litigioso que las organizaciones campesinas y sus equipos jurídicos apenas empiezan a explorar.

2.2. La integración normativa de los artículos 38 y 39: una operación expansiva

La segunda operación es procesal. Aunque el director de la Agencia Nacional de Tierras no incluyó los artículos 38 y 39 en su demanda, la Corte los incorporó al examen de constitucionalidad mediante la técnica de integración normativa, al considerar que estaban íntimamente ligados al problema de la competencia jurisdiccional.

El resultado fue una nueva paradoja: la única expulsión efectiva del ordenamiento que produjo el fallo recayó sobre una expresión contenida en esos artículos que el demandante ni siquiera había atacado. La Corte declaró inexecutable la frase “en los términos del presente decreto ley” porque, tras la creación de la Jurisdicción Agraria en 2023 y su desarrollo orgánico en 2026, esa referencia configuraba una contradicción interna del ordenamiento. Para el lector que sigue el proceso desde fuera del derecho constitucional, el dato relevante es este: los magistrados conservaron lo que el demandante quería borrar y borraron lo que el demandante no había mencionado. El dispositivo confirma que el control de constitucionalidad no se reduce a lo pedido por las partes cuando la coherencia del ordenamiento exige otra cosa.

2.3. La sentencia interpretativa: una técnica conservadora con costos materiales

La operación cuantitativamente dominante del fallo es la sentencia interpretativa. La Corte no eliminó los artículos revisados, sino que los mantuvo vigentes bajo una condición obligatoria: los jueces civiles y administrativos actuales deben seguir resolviendo los conflictos de tierras hasta que la Justicia Agraria entre en operación. La medida es jurídicamente conservadora, pues no altera el contenido sustantivo de las normas examinadas; ratifica, con ajustes interpretativos, el esquema vigente desde 2018.

Aquí debe consignarse una crítica sustantiva. La complejidad probatoria, conceptual y territorial de los conflictos agrarios colombianos sobrepasa la formación promedio de los jueces civiles y administrativos. Estos despachos están diseñados para asuntos contractuales, ejecutivos, sucesorios; los procesos del Procedimiento Único llegan a ellos como una carga adicional sobre una jurisdicción ya estructuralmente sobrecargada.



La opción conservadora de la Corte preserva la independencia jurisdiccional, pero deja indemne un déficit material de capacidad técnica que el fallo no problematiza.^[4] La Corte dejó igualmente firme el artículo 79, que permite que, mientras el Congreso aprueba el procedimiento agrario especial, se sigan usando las reglas de los procesos verbales del Código General del Proceso. Es la parte del fallo con mayor impacto inmediato, pues confirma que los procesos de tierras actualmente en curso son válidos y que ninguno será anulado por causa de esta sentencia.

2.4. La inhibición parcial: lo que la Corte no examinó y lo que ello significa para el artículo 76

La cuarta operación es procesalmente reveladora. Los magistrados se inhibieron de pronunciarse sobre buena parte de los artículos demandados, al considerar que el demandante no cumplió con la carga de explicar con suficiencia y pertinencia cómo esas normas afectaban la garantía del juez natural que invocaba.

Es importante detenerse en el artículo 76, porque su inhibición es la que tiene mayor potencial de litigio futuro. El artículo 76 limita los recursos procesales que los opositores en el Procedimiento Único pueden interponer contra ciertas decisiones del juez. En la arquitectura del decreto, esa limitación opera junto al artículo 75 (que concentra las pretensiones del juicio) y al artículo 80 (que otorga presunción de veracidad al Informe Técnico Jurídico de la Agencia Nacional de Tierras).

El conjunto anterior configura una asimetría procesal: la entidad instructora llega al juicio con una pieza probatoria privilegiada, las pretensiones se concentran sin posibilidad de fragmentación, y los recursos del opositor están acotados. Para una familia campesina que se opone a un Informe Técnico Jurídico desfavorable, esto se traduce en términos prácticos: aunque el juez decida en su contra sobre cuestiones probatorias o procesales relevantes, las vías para controvertir esa decisión están restringidas por el propio decreto. La inhibición de la Corte sobre el artículo 76 no significa que el artículo sea inobjetable. Significa que el control sustantivo sobre esa pieza del régimen procesal está pendiente, a la espera de una demanda que cumpla con los requisitos de especificidad, pertinencia y suficiencia que el fallo encontró ausentes en la formulación de Harman. Si el bloque normativo 75-76-80 del Decreto Ley 902 configura una asimetría procesal estructural frente al campesinado opositor, una nueva demanda articulada con los estándares de protección reforzada que la sección 3 desarrolla podría obtener un examen sustantivo que la C-099 no ejecutó.

4 La formación de los jueces civiles y administrativos sobre derecho agrario, la dotación presupuestal de estos despachos para el conocimiento de asuntos agrarios, y el reconocimiento explícito en los sistemas de evaluación de la carrera judicial de la especialización en derecho agrario constituyen variables críticas para el desempeño de esta jurisdicción transitoria.



2.5. El exhorto y la orden: dos resoluciones con pesos jurídicos opuestos

La quinta operación de la Corte consiste en dos decisiones con consecuencias jurídicas asimétricas. La resolución cuarta es un exhorto al Congreso para que adopte el procedimiento especial agrario y rural ordenado por el artículo 4 del Acto Legislativo 03 de 2023. La resolución quinta es una orden vinculante al Consejo Superior de la Judicatura para que implemente, gradual y progresivamente desde 2027, los tribunales y juzgados agrarios y rurales. La asimetría es decisiva. La orden al Consejo Superior de la Judicatura es vinculante y susceptible de seguimiento. El exhorto al Congreso es una invitación institucional sin coercibilidad efectiva. Si para mediados de 2027 el Congreso no ha expedido la ley de procedimiento agrario, los nuevos juzgados agrarios deberán arrancar aplicando las mismas reglas del proceso verbal del Código General del Proceso que rigen para los actuales jueces civiles.

A esto se suma la cláusula de gradualidad y progresividad que la propia resolución quinta consagra. La Corte no ordena que en 2027 esté operando una jurisdicción agraria con cobertura nacional. Ordena que a partir de 2027 se ponga en funcionamiento, de manera gradual y progresiva. El Consejo Superior de la Judicatura podría dar formal cumplimiento mediante la apertura de un primer juzgado piloto en alguna región focalizada, sin que ello signifique que la Jurisdicción Agraria opere con la cobertura territorial que el artículo 238A parece presuponer. El riesgo de un cumplimiento cosmético está institucionalmente abierto.

2.6. Las aclaraciones de voto: lo que está por venir

Una observación final. El comunicado oficial registra que todos los magistrados se reservaron la posibilidad de aclarar su voto. Esto no equivale a unanimidad fuerte, aunque el dispositivo haya sido adoptado por la totalidad de la Sala Plena. La reserva generalizada indica que, aun adhiriéndose a la decisión, cada magistrado considera que existen matices, alcances o fundamentos que merecen consignación separada. El detalle dista de ser cosmético.

Las aclaraciones de voto, cuando se publiquen en el texto integral de la sentencia, abrirán un horizonte interpretativo adicional sobre puntos previsiblemente sensibles: el alcance del exhorto al Congreso, la naturaleza de la presunción del Informe Técnico Jurídico bajo el artículo 80, la condicionalidad efectiva de la orden quinta, los efectos de la inhibición sobre la cosa juzgada respecto del artículo 76. Para el litigante agrario, esto tiene una consecuencia práctica: el contenido vinculante del fallo se conocerá a partir del comunicado y de la parte dispositiva, pero el contenido persuasivo se está



terminando de escribir. Cualquier seguimiento serio de la providencia debe esperar la publicación del texto integral antes de fijar lecturas definitivas sobre estos puntos.

3.

EL CAMPESINADO COMO SUJETO EN LA C-099 DE 2026

La C-099 de 2026 contiene un pasaje que los comentarios iniciales han soslayado y que, examinado con la atención que merece, constituye una de las piezas dogmáticamente más importantes de la providencia. La síntesis de fundamentos publicada en el comunicado oficial dedica un apartado expreso al derecho del campesinado a acceder progresivamente a la propiedad individual o colectiva de la tierra, así como el derecho de las comunidades negras o afrocolombianas, palenqueras, raizales,

pueblos y comunidades indígenas, comunidad Rom y las víctimas del conflicto armado a acceder a la justicia agraria. La Sala Plena articula esta consideración con los artículos 58, 64 y 65 de la Constitución, con la reforma del artículo 64 introducida por el Acto Legislativo 01 de 2023, y con la línea jurisprudencial que reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional.

La línea jurisprudencial sobre campesinado: del titular difuso al sujeto constitucional

Por décadas, el campesinado colombiano fue, en términos jurídicos, un titular difuso. La Constitución de 1991 mencionaba a los campesinos y a los trabajadores rurales en los artículos 64 y 65, pero estas referencias funcionaban más como mandato programático que como derecho judicialmente exigible. La línea cambió en la segunda década del siglo. La Sentencia C-644 de 2012 advirtió que la protección del campesinado no podía diluirse en las reglas generales sobre propiedad privada. La Sentencia C-371 de 2014 profundizó esa protección. La Sentencia C-077 de 2017, sobre Zonas de Reserva Campesina, comenzó a definir los rasgos materiales del sujeto: cultura, vínculo con el territorio, formas asociativas de producción. El cambio paradigmático ocurrió con la Sentencia C-300 de 2021. La Corte declaró formalmente al campesinado como sujeto de especial protección constitucional, sustentando la decisión en tres elementos: el vínculo vital con la tierra, la condición histórica de víctima del conflicto armado, y el



aporte estructural a la seguridad alimentaria del país.^[5]

La consecuencia técnica es que cualquier medida estatal que afecte al campesinado debe pasar por un test de proporcionalidad reforzado y por un escrutinio estricto sobre eventuales retrocesos en garantías ya reconocidas. El Estado queda obligado, además, a adoptar medidas afirmativas que materialicen el acceso a la tierra y al desarrollo rural. El Acto Legislativo 01 de 2023 cerró el ciclo. Al reformar el artículo 64 de la Constitución, el reconocimiento del campesinado dejó de ser una construcción jurisprudencial para incorporarse al texto constitucional. La consecuencia para el derecho agrario es directa: cuando se discute un conflicto sobre tierras o propiedad rural, el régimen específico del campesinado prima sobre la aplicación general del régimen de propiedad del artículo 58, y el examen judicial debe atender la dignidad humana, la igualdad real y la relación particular que el habitante rural mantiene con su entorno.

El reconocimiento del campesinado en la C-099 de 2026: alcance y límites

El comunicado de la C-099 inscribe el fallo en esta línea de constitucionalización del estatuto del campesinado. La providencia recuerda que el artículo 64, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2023, reconoce el relacionamiento especial del campesinado con la tierra, y articula expresamente este reconocimiento con la doctrina de la C-300 de 2021. La Sala Plena pudo haber resuelto el caso únicamente en clave de competencia jurisdiccional, sin invocar la dimensión sustantiva del sujeto destinatario. Que no lo haya hecho debe leerse como una decisión deliberada de mantener viva la línea de protección reforzada en un contexto donde, como vimos en la sección 2, la dirección política dominante de los últimos años ha sido la de neutralizar el control jurisdiccional sobre las decisiones agrarias.

La cuestión, sin embargo, es qué consecuencias prácticas extrae el fallo de este reconocimiento. La respuesta, examinada con sobriedad, es que extrae menos de las que el reconocimiento doctrinal habría permitido.

La C-099 invoca al campesinado como destinatario del derecho a la justicia agraria, pero no construye un test de constitucionalidad reforzado sobre las disposiciones examinadas. No analiza si la presunción legal de veracidad del Informe Técnico Jurídico bajo el artículo 80 satisface el estándar de proporcionalidad estricta cuando el sujeto opositor pertenece a una categoría de protección reforzada. No examina si la

5 La C-300 de 2021 sostiene que el campesinado es sujeto de especial protección constitucional sobre la base de: (i) el vínculo insustituible entre el campesino y la tierra como medio de vida y reproducción cultural; (ii) la calidad histórica de víctima del conflicto armado colombiano en zonas rurales; y (iii) el aporte fundamental que la actividad campesina realiza a la soberanía alimentaria nacional.



concentración procesal y probatoria que el régimen del Procedimiento Único genera resulta compatible con el principio de igualdad material aplicado al campesinado. No problematiza la asimetría estructural entre la Agencia Nacional de Tierras como parte instructora y el campesinado como sujeto procesalmente débil. Hay aquí un déficit dogmático del fallo. La línea jurisprudencial sobre campesinado como sujeto de especial protección, cuando se aplica con todas sus consecuencias, exige un escrutinio que la C-099 no ejecuta. La providencia se limita a invocar la línea como fundamento de la transitoriedad jurisdiccional y de la orden de implementación de la Jurisdicción Agraria, sin extender su aplicación al examen sustantivo del régimen procesal vigente.

La articulación con las comunidades étnicas y las víctimas del conflicto

El comunicado de la providencia menciona expresamente, junto al campesinado, a las comunidades negras o afrocolombianas, palenqueras, raizales, los pueblos y comunidades indígenas, la comunidad Rom y las víctimas del conflicto armado. La articulación entre estos sujetos colectivos no es retórica. Responde a una realidad sociodemográfica del campo colombiano que el derecho ha tardado en procesar y que sigue generando tensiones doctrinales sin resolver. El campesinado y las comunidades étnicas comparten territorios, comparten conflictos territoriales, y en ocasiones se confrontan entre sí en los procesos del propio Procedimiento Único. La superposición de regímenes de protección reforzada, lejos de simplificar el análisis, lo complica.

La providencia que aquí se examina no aborda esta complejidad. La menciona, la registra, pero no la desarrolla. Es comprensible: el caso concreto no exigía un pronunciamiento sobre la articulación entre campesinado y comunidades étnicas en sede del Procedimiento Único. Pero conviene anotar la cuestión porque cualquier desarrollo futuro de la Jurisdicción Agraria y Rural deberá enfrentarla. Los nuevos jueces agrarios encontrarán, sobre el mismo predio, pretensiones de formalización campesina, reclamos de restitución de víctimas bajo la Ley 1448 de 2011, solicitudes de protección territorial étnica, y eventualmente actuaciones de la Jurisdicción Especial para la Paz en materia de territorios. La articulación entre estos regímenes, hoy difusa, será una de las cuestiones materiales más delicadas de la implementación de la nueva jurisdicción.

Estándares de protección aplicables al litigio en curso

El reconocimiento del campesinado como sujeto constitucional, robusto en el plano normativo, opera bajo una tensión persistente con la realidad material del acceso a la justicia agraria. La C-099 confirma este estatus sin ampliarlo ni recortarlo.

Pero el fallo, leído con la doctrina de la C-300 de 2021 como telón de fondo, permite identificar tres estándares de protección que los jueces civiles y administrativos que



hoy conocen procesos del Procedimiento Único están obligados a aplicar: la motivación reforzada en las decisiones que afecten al sujeto campesino, el escrutinio crítico de los Informes Técnicos Jurídicos producidos por la Agencia Nacional de Tierras, y el principio *in dubio pro paesano* que la doctrina ha venido construyendo a partir de la C-300 de 2021.^{6]} El éxito de estas garantías, como suele ocurrir, no depende solo de lo que diga la Corte Constitucional. Depende de que los abogados agrarios sepan invocar estos estándares, y de que los jueces civiles y administrativos hoy en función reciban la formación necesaria para entender que la justicia en el campo exige una mirada distinta de la que aplican habitualmente a los procesos civiles ordinarios.

4.

LECTURAS CRÍTICAS DESDE LA SOCIOLOGÍA DEL DERECHO AGRARIO

Esta sección desarrolla tres lecturas críticas del fallo desde una perspectiva que combina la dogmática constitucional con la sociología del derecho agrario. La aspiración es identificar las tensiones estructurales que el fallo deja sin resolver y que, en nuestro criterio, configuran la verdadera agenda constitucional pendiente del derecho agrario colombiano contemporáneo.

El rendimiento histórico de la jurisdicción civil del circuito en asuntos agrarios

Una crítica honesta del fallo debe permitirse reconocer que el demandante Harman, no carecía completamente de razón empírica al señalar a la fase judicial del Procedimiento Único como un cuello de botella material. El argumento jurídico de la demanda fue derrotado. El argumento empírico subyacente merece consideración separada.

Los jueces civiles del circuito, identificados por la Sentencia C-073 de 2018 como autoridades transitoriamente competentes para la fase judicial del Procedimiento Único respecto de asuntos sobre predios privados, no tienen formación especializada en derecho agrario. Su régimen de selección, su carrera judicial, su sistema de evaluación

6 La motivación reforzada implica que cuando el juez decida sobre cuestiones probatorias o sustantivas que afecten los derechos del sujeto opositor campesino, el estándar argumentativo se eleva por la condición de especial protección. El escrutinio crítico de los Informes Técnicos Jurídicos significa que, aunque estos gocen de la presunción del artículo 80 del Decreto Ley 902, no pueden aceptarse a ciegas: la presunción legal no exime al juez del deber de valoración integral del acervo probatorio. El principio *in dubio pro paesano* opera cuando subsistan dudas razonables sobre la interpretación de una prueba o sobre el sentido de una norma aplicable al campesinado opositor: el juez debe optar por la interpretación que más favorezca al sujeto de protección reforzada.



y su carga ordinaria de trabajo están diseñados para el conocimiento de asuntos civiles generales. Los asuntos del Procedimiento Único llegan a estos despachos como una carga adicional sobre una jurisdicción ya estructuralmente sobrecargada. La regulación procesal aplicable, el verbal sumario del Código General del Proceso, fue diseñada para asuntos de menor complejidad técnica que los típicos del derecho agrario, donde concurren cuestiones probatorias específicas: prueba de la posesión rural, valoración de Informes Técnicos Jurídicos, articulación con folios de matrícula inmobiliaria, identificación predial mediante cartografía catastral.

Los datos sobre rendimiento efectivo del régimen son escasos y de calidad heterogénea. Los informes anuales de la Agencia Nacional de Tierras consignan el flujo de procesos en fase administrativa, pero la información sobre lo que ocurre con los expedientes una vez trasladados a fase judicial es fragmentaria. La Rama Judicial no produce estadísticas desagregadas sobre asuntos del Procedimiento Único. Los estudios académicos disponibles, basados en muestras de despachos judiciales, sugieren tiempos de resolución que pueden alcanzar varios años, tasas de transferencia con oposición que generan acumulación procesal, y heterogeneidad significativa en los estándares probatorios aplicados según el despacho. La opacidad institucional sobre estos datos es, en sí misma, un dato relevante.^[7]

Reconocer esta dimensión empírica no debilita el argumento contra la concentración de competencias en la Agencia Nacional de Tierras: lo robustece. La crítica al actor demandante no debe consistir en que su preocupación fuera ficticia, sino en que su solución (devolver la decisión de fondo a la administración instructora) era institucionalmente regresiva. La salida correcta, que es la que la C-099 implícitamente suscribe, es preservar el control jurisdiccional independiente y materializar la jurisdicción especializada que las reformas constitucionales recientes han prefigurado. La cuestión es si el plazo 2027 y el régimen de implementación gradual permiten que esa solución se materialice en tiempos compatibles con las urgencias del campesinado opositor en los procesos hoy en curso.

La viabilidad real del plazo 2027

La resolución quinta de la C-099 ordena al Consejo Superior de la Judicatura implementar gradualmente los tribunales y juzgados agrarios y rurales a partir de 2027, bajo cláusula expresa de subordinación al régimen legal que se adopte en los términos

7 El Sistema de Información del Procedimiento Único (SIPU), operado por la Agencia Nacional de Tierras, registra información sistemática sobre la fase administrativa pero carece de conexión funcional con los sistemas de información de la Rama Judicial respecto de la fase judicial, lo que genera un vacío significativo en el seguimiento estadístico integrado del régimen.



constitucionales y estatutarios. Esta cláusula condicional es jurídicamente decisiva. Para que la Jurisdicción Agraria opere con sustancia material en el territorio se requieren dos cuerpos normativos. Uno ya existe: la Ley Estatutaria 2570 de 2026 organiza la estructura orgánica, los cargos, los principios de funcionamiento. El otro está pendiente: la ley de procedimiento agrario y rural que el artículo 4 del Acto Legislativo 03 de 2023 ordenó al Congreso, y que define las reglas con las que efectivamente se litigará en la nueva jurisdicción. La C-099 ordena al Consejo Superior de la Judicatura abrir los juzgados desde 2027 (orden vinculante). Al Congreso le hace un exhorto para que expida la ley de procedimiento (invitación sin coercibilidad).

El escenario más probable, si el Congreso no avanza antes de mediados de 2027, es una situación que sería contradictoria: la nueva Jurisdicción Agraria arrancará aplicando exactamente las mismas reglas procesales que se quería superar.^[8] La sustancia del cambio quedaría diferida a una segunda fase legislativa cuya temporalidad la Corte no controla.

A esto debe sumarse la cláusula de gradualidad y progresividad ya analizada en la sección 2.5. La Corte no ordena cobertura nacional para 2027. Ordena puesta en funcionamiento gradual. Una implementación que en su primera fase abarque una región focalizada o un número reducido de despachos puede satisfacer formalmente la orden constitucional sin alterar la realidad de la mayoría de los procesos agrarios en curso. El Consejo Superior de la Judicatura podría dar formal cumplimiento mediante la apertura de un primer juzgado piloto en alguna zona con presencia significativa de procesos del Procedimiento Único, sin que ello signifique que la Jurisdicción Agraria opere con la cobertura nacional que el artículo 238A de la Constitución parece presuponer.

El riesgo no invalida la orden ni la convierte en letra muerta. Pero exige que cualquier seguimiento serio del cumplimiento de la C-099 incorpore, junto al cumplimiento formal, indicadores materiales de cobertura, capacidad de atención, tiempos de resolución, tasas de favorabilidad, articulación con el régimen procesal aplicable. La sociología del derecho agrario tiene, en este punto, una agenda investigativa de los próximos años plenamente delineada.

El cargo del acceso a la justicia: el déficit que el comentario celebratorio omite

Esta sección cierra con una cuestión que los comentarios celebratorios del fallo ha

8 La diferencia institucional residiría en la especialización de los jueces, en su formación específica y en la dotación particular del despacho, pero no en el régimen procesal aplicable, que seguiría siendo el del proceso verbal del Código General del Proceso.



dejado sin tematizar y que, en nuestro criterio, configura el déficit más significativo del proceso D-16791. El segundo cargo de la demanda, fundado en los artículos 64, 65 y 229 de la Constitución, sostenía que las normas demandadas vulneran el derecho del campesinado al acceso a la justicia por inexistencia de justicia especializada disponible. Sin embargo, mediante el Auto A-1832 de 2024, la Corte Constitucional rechazó este cargo en la fase de admisión por incumplimiento de la carga argumentativa exigida por la línea jurisprudencial consolidada desde la Sentencia C-1052 de 2001.

Conviene leer el rechazo con la precisión técnica que la doctrina constitucional exige. La Corte no decidió que el cargo fuera infundado. Decidió que no estaba debidamente formulado. La diferencia, aunque procesal es significativa. El elemento sustantivamente más relevante para el campesinado, esto es, el cargo que articulaba directamente el régimen procesal del Procedimiento Único con el derecho fundamental al acceso a la justicia no fue examinado en el fondo. Quedó fuera del control constitucional por defecto técnico de la propia demanda.

Es difícil no preguntarse: ¿cómo es posible que la Agencia Nacional de Tierras, con asesoría jurídica especializada y recursos institucionales considerables, no haya logrado sustentar adecuadamente el cargo sobre acceso a la justicia? Hay dos hipótesis, y ambas son incómodas. La primera es que el fallo técnico haya sido funcional al diseño estratégico de la demanda: a la Agencia no le interesaba que la Corte profundizara en el acceso a la justicia, sino concentrar el debate en la competencia jurisdiccional, donde la entidad esperaba una decisión que le devolviera competencias decisorias. La segunda es que los estándares de admisibilidad de la acción pública se han elevado al punto de que las demandas con mayor carga material y menor sofisticación técnica encuentran dificultades estructurales para superar el examen formal; configurando una situación en la que una Corte diseñada para proteger a los más débiles termina filtrando los reclamos a través de un tamiz que solo los litigantes especializados logran atravesar.

En cualquier caso, la cuestión más relevante para el campesinado, esto es, su derecho material a acceder a una justicia disponible, oportuna y especializada, quedó fuera del debate. La C-099 resolvió el problema técnico de la competencia y dejó pendiente el problema material de la exclusión que viven las familias campesinas en el campo colombiano.



5.

LA C-099 DE 2026 A LA LUZ DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES

El derecho internacional sobre los derechos del campesinado conforma un cuerpo normativo heterogéneo en sus fuentes y en su grado de obligatoriedad, pero suficientemente articulado como para servir de parámetro contra el cual los arreglos institucionales internos sobre acceso a la justicia agraria pueden ser contrastados. Esta sección examina la C-099 a la luz de cuatro grupos de instrumentos: la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los

Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (UNDROP, 2018), las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional (FAO, 2012), las observaciones de los órganos de tratados y de los procedimientos especiales aplicables a Colombia, y las recomendaciones del Examen Periódico Universal en los ciclos recientes.

El estatuto jurídico de UNDROP en el ordenamiento colombiano

La UNDROP fue adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas mediante la Resolución 73/165 de 17 de diciembre de 2018.^[9] Es una declaración, no un tratado, y carece, en consecuencia, de fuerza vinculante directa en el sentido tradicional del derecho internacional convencional. Esta limitación, frecuentemente invocada por quienes desean minimizar su efecto interno, debe matizarse con tres consideraciones doctrinales que la práctica reciente del derecho internacional ha consolidado.

La primera es que UNDROP no crea derechos *ex novo*. Codifica y precisa, en el contexto específico del campesinado, obligaciones que derivan de instrumentos vinculantes preexistentes ratificados por Colombia.^[10] El núcleo normativo de UNDROP es derivativo, no original; lo que la Declaración aporta es la sistematización de obligaciones dispersas en un instrumento específicamente orientado al sujeto campesino. La segunda es que el bloque de constitucionalidad colombiano, en la acepción amplia consolidada desde la Sentencia C-225 de 1995, admite la incorporación de instrumentos internacionales no

9 La Resolución 73/165 fue precedida por más de una década de negociación bajo el Grupo de Trabajo Intergubernamental establecido por la Resolución 21/19 de 2012 del Consejo de Derechos Humanos.

10 Los instrumentos vinculantes que codifica UNDROP son: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ley 74 de 1968), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley 74 de 1968), el Convenio 169 de la OIT (Ley 21 de 1991), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Ley 51 de 1981) y la Convención sobre los Derechos del Niño (Ley 12 de 1991).



vinculantes como parámetros de interpretación de derechos fundamentales, conforme al artículo 93 leído en conjunto con el artículo 94 de la Constitución. La C-099 de 2026, aunque no menciona expresamente UNDROP, opera doctrinalmente en un campo que la Declaración informa. La tercera es que la práctica de los órganos internacionales de derechos humanos —desde la adopción de la Declaración— ha venido incorporando UNDROP como referente interpretativo en informes de procedimientos especiales, en observaciones finales de órganos de tratados sobre Estados parte de los pactos referidos, y en recomendaciones del Examen Periódico Universal. Colombia ha sido objeto de varias de estas comunicaciones y recomendaciones, sobre las que volveremos al final de la sección.

El artículo 12 de UNDROP: acceso a la justicia y debida diligencia procesal

El artículo 12 de UNDROP consagra el derecho de los campesinos al acceso a la justicia y a recursos efectivos, con tres dimensiones operativas. La primera obliga al Estado a garantizar el derecho de los campesinos al acceso efectivo, sin discriminación, a la administración de justicia. La segunda exige medidas para superar las dificultades materiales —lingüísticas, geográficas, económicas, técnicas— que enfrentan los campesinos en el acceso a la justicia. La tercera obliga al Estado a abordar las asimetrías de poder en los procesos judiciales que involucren a campesinos como partes.

La C-099, leída en clave del artículo 12, opera en un nivel intermedio de cumplimiento. Cumple en lo concerniente a la preservación de la fase judicial: el control jurisdiccional independiente sobre las decisiones administrativas de la Agencia Nacional de Tierras es la condición mínima para que el derecho de acceso a la justicia tenga sustancia material. Cumple, también, en lo relativo a la orden de implementación de la jurisdicción especializada, que apunta hacia la satisfacción del estándar UNDROP sobre superación de dificultades técnicas en el acceso a la justicia agraria. La providencia, sin embargo, no aborda directamente la tercera dimensión del artículo 12, esto es, las asimetrías de poder estructurales en los procesos judiciales agrarios. El bloque normativo 75-76-80 del Decreto Ley 902 de 2017, ya analizado en las secciones 2 y 3, configura precisamente el tipo de asimetría procesal que el estándar UNDROP exige al Estado abordar mediante medidas afirmativas. La C-099, al inhibirse sobre el artículo 76 y al aplicar la técnica de la sentencia interpretativa al artículo 80 sin examen sustantivo del régimen probatorio, deja indemne una arquitectura que, leída desde UNDROP, presenta tensiones con los compromisos internacionales del Estado colombiano. La observación dista de ser académica: es el tipo de asunto que un órgano de tratados podría llegar a registrar en un próximo ciclo de revisión sobre Colombia.

El artículo 17 de UNDROP: derecho a la tierra y obligaciones positivas del Estado

El artículo 17 de UNDROP consagra el derecho de los campesinos a la tierra. La disposición desarrolla cuatro componentes: el derecho a acceder a la tierra y a usarla de manera sostenible; el derecho a no ser privados arbitrariamente de la tenencia; el reconocimiento legal de las distintas formas de tenencia, incluidas las consuetudinarias; y la garantía de recursos efectivos para las víctimas de privación arbitraria. La distancia entre el espíritu del artículo 17 y el régimen del Decreto Ley 902 de 2017 merece consignarse con precisión. El Decreto 902 desplazó el eje de la política de tierras desde la lógica redistributiva que caracterizaba la Ley 160 de 1994 hacia un modelo de ordenamiento social de la propiedad. En este desplazamiento el campesino corre el riesgo de dejar de ser destinatario de una política de justicia distributiva para convertirse en objeto de un procedimiento de regularización técnica.^[11]

El Decreto 902 cumple operativamente con los componentes de reconocimiento legal de la tenencia y ofrece recursos formales contra la privación arbitraria, pero lo hace desde una mirada administrativa que prioriza la seguridad jurídica del título sobre la función social de la tierra. La C-099, al preservar este régimen y proyectar su implementación hacia la jurisdicción especializada, cumple formalmente con los componentes procedimentales que el estándar internacional exige. La pregunta material, sin embargo, persiste. La debida diligencia bajo el artículo 17 no se agota en garantizar procedimientos eficientes y controles judiciales robustos. El derecho a la tierra, en la lectura que los órganos internacionales han venido consolidando, exige que la arquitectura institucional impulse activamente la reforma agraria como herramienta de reparación histórica frente a una de las concentraciones de la propiedad rural más altas del continente. La lectura de la C-099 debe trascender el tecnicismo procedimental para reintegrar los principios de progresividad y redistribución que definen el horizonte del campesinado como sujeto de derechos. Una jurisdicción agraria que se conforme con perfeccionar la formalización de títulos sin avanzar en el acceso material a la tierra cumplirá los estándares procedimentales, pero no los sustantivos.

El derecho a la participación: un ángulo crítico sobre la implementación

Una dimensión adicional del estándar internacional, frecuentemente ausente del comentario jurídico nacional, es el derecho a la participación de los campesinos en los

11 La Ley 160 de 1994 operaba bajo la premisa de un Fondo de Tierras cuya función era distribuir baldíos y tierras expropiadas a campesinos sin tierra o con tierras insuficientes. El Decreto Ley 902 desplaza ese componente redistributivo hacia un modelo donde el Estado interviene para clarificar, formalizar y "ordenar" la propiedad, pero no necesariamente para transferir tierras a quienes carecen de ellas.



procesos de decisión que afectan sus vidas, territorios y medios de subsistencia. UNDROP consagra este derecho en su artículo 10 y lo proyecta como corolario procedimental de los demás derechos sustantivos: el derecho a la tierra del artículo 17, el acceso a la justicia del artículo 12 y el derecho a la seguridad alimentaria del artículo 15 carecen de eficacia material si los sujetos titulares no disponen de canales efectivos para incidir en su configuración institucional.

El Grupo de Trabajo sobre los Derechos de los Campesinos abordó esta cuestión en su informe temático A/80/180 a la Asamblea General de octubre de 2025, dedicado precisamente al derecho a la participación de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales.^[12] El informe identifica un conjunto de barreras estructurales —jurídicas, lingüísticas, geográficas, tecnológicas, así como las derivadas del acceso restringido a la información y la discriminación estructural contra mujeres rurales, pueblos indígenas, personas mayores y juventudes— que perpetúan la marginación de las poblaciones rurales en los procesos de decisión que las afectan directamente. El documento documenta, asimismo, prácticas de empoderamiento jurídico, fortalecimiento de capacidades, gobernanza inclusiva y abogacía que han logrado revertir parcialmente esas exclusiones en distintos contextos.

Aplicado al caso colombiano, el estándar de participación abre dos preguntas críticas que la C-099 no formula. La primera es procedimental y mira hacia atrás: ¿en qué medida el proceso de configuración del régimen vigente del Procedimiento Único incorporó canales efectivos de participación de las organizaciones campesinas en la definición de las reglas que hoy gobiernan sus conflictos territoriales? La respuesta documentable es desigual: el proceso de elevación constitucional del campesinado como sujeto de derechos se construyó con participación significativa de las organizaciones rurales, pero el régimen procesal específico que regula el litigio agrario se ha definido predominantemente en sedes técnicas con acceso limitado para los destinatarios.

La segunda pregunta es prospectiva y mira hacia 2027: ¿qué arquitectura participativa acompañará la implementación gradual de la Jurisdicción Agraria que la resolución quinta de la C-099 ordena? La providencia no contempla mecanismos de participación campesina en el diseño de la cobertura territorial, en la selección de zonas piloto, en la formación específica de los nuevos jueces, ni en la elaboración de la ley de procedimiento que el Congreso aún debe expedir. Esta omisión, leída desde el estándar A/80/180, configura una tensión que excede lo procedimental: una jurisdicción agraria diseñada sin incidencia efectiva de sus destinatarios reproduce, en su origen, la asimetría estructural

12 El informe A/80/180 fue presentado por el Grupo de Trabajo sobre los Derechos de los Campesinos el 16 de octubre de 2025 a la Asamblea General. Analiza las barreras jurídicas, lingüísticas, geográficas, tecnológicas y de acceso a la información que obstaculizan la participación efectiva de los campesinos en procesos de decisión que los afectan directamente.



que la propia C-099 reconoce como problema.

El estándar de participación no es retórico. El informe A/80/180 lo articula como condición de eficacia de los demás derechos UNDROP y como criterio de evaluación de la debida diligencia estatal en materia agraria. Su aplicación al horizonte de implementación 2027 sugiere que la pregunta no es solo si la Jurisdicción Agraria operará, sino con qué grado de incidencia efectiva del campesinado en su propia configuración.

Las Directrices Voluntarias de la FAO y el monitoreo institucional

Las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia, aprobadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial en 2012, complementan UNDROP con un instrumento específicamente orientado a la gobernanza institucional de los regímenes de tenencia.^[13] Tres principios son particularmente pertinentes para la lectura de la C-099: el principio de transparencia institucional, que exige que los regímenes de tenencia operen con información pública y accesible sobre procedimientos, decisiones y resultados; el principio de responsabilidad institucional, que exige que las entidades públicas con competencias sobre tenencia rindan cuentas mediante mecanismos efectivos; y el principio de no discriminación, que exige atención específica a las situaciones de vulnerabilidad estructural.

La aplicación de estos principios al régimen del Procedimiento Único permite identificar puntos de tensión que el fallo no aborda. La opacidad sobre el rendimiento de la fase judicial, ya mencionada en la sección 4, configura una tensión con el principio de transparencia. La concentración funcional en la Agencia Nacional de Tierras, sin mecanismos robustos de rendición de cuentas externos, configura una tensión con el principio de responsabilidad. La asimetría procesal del bloque 75-76-80 frente al campesinado opositor configura una tensión con el principio de no discriminación material.

Procedimientos especiales, órganos de tratados y Examen Periódico Universal

El sistema de Naciones Unidas dispone de varios mecanismos que han examinado el régimen agrario colombiano desde ángulos complementarios. El Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación del Consejo de Derechos Humanos ha producido informes

13 La parte 5 de las Directrices Voluntarias, específicamente sobre transferencias y cambios en los derechos y deberes de tenencia, establece principios particulares para los procesos administrativos y judiciales relacionados con cambios en la propiedad rural, con énfasis en la prevención de despojo y en la debida diligencia procedimental.



temáticos sobre derechos a la tierra y reforma agraria que tienen particular pertinencia para el caso colombiano, en los que se subraya el vínculo entre seguridad alimentaria, acceso a la tierra y debida diligencia procesal en los procedimientos agrarios. El Grupo de Trabajo sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, establecido por la Resolución 54/3 del Consejo de Derechos Humanos en octubre de 2023, opera como mecanismo específicamente orientado al seguimiento de UNDROP y constituye una instancia adicional de monitoreo sobre Estados parte de los instrumentos referidos.^[14]

A esto debe sumarse la atención que han prestado al caso colombiano los órganos de tratados con competencia sobre los pactos referidos. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha producido observaciones finales sobre Colombia en sus ciclos sucesivos, con observaciones recurrentes sobre concentración de la propiedad rural, lentitud de los procesos de formalización y restitución, y déficits en la implementación de la Reforma Rural Integral. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer han producido observaciones específicas sobre derechos territoriales de comunidades étnicas y mujeres rurales que coinciden parcialmente con poblaciones campesinas. El Examen Periódico Universal, en el cuarto ciclo concluido en 2023, registró recomendaciones específicas sobre derechos de campesinos y comunidades rurales formuladas por Estados de regiones diversas, aceptadas en su mayoría por el Estado colombiano.

Las preocupaciones que estos mecanismos han documentado en términos consistentes son tres: la lentitud de la implementación de la Reforma Rural Integral pactada en el Acuerdo Final de 2016 (particularmente en los componentes de Fondo de Tierras, formalización masiva y catastro multipropósito), la persistencia de la concentración de la propiedad rural y la insuficiencia material de los procesos de formalización y redistribución, y la situación de violencia contra líderes y lideresas campesinas, particularmente en territorios donde operan procesos de formalización o restitución. La C-099 no aborda estas dimensiones, ni le correspondía hacerlo en sentido estricto. Pero su lectura debe inscribirse en este contexto más amplio. La preservación dogmática del control jurisdiccional sobre las decisiones agrarias, aunque procesalmente correcta, no transforma por sí sola las condiciones materiales que las observaciones internacionales identifican como críticas.

Síntesis de la lectura internacional

14 Conviene distinguir uno y otro: el Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación y el Grupo de Trabajo sobre los Derechos de los Campesinos tienen mandatos distintos, producen instrumentos distintos, y operan con jerarquías interpretativas diferenciadas frente a UNDROP. El primero produce informes temáticos al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General sobre derechos relacionados con la alimentación; el segundo está específicamente orientado al seguimiento e implementación de UNDROP como instrumento autónomo.



La perspectiva internacional permite leer la C-099 como un avance procesal en un contexto de déficits sustantivos persistentes. La providencia satisface estándares mínimos de debida diligencia estatal en lo concerniente a la preservación del control jurisdiccional. No satisface, en cambio, los estándares de debida diligencia material que UNDROP, las Directrices Voluntarias y las observaciones de los órganos del sistema universal exigen en términos de transparencia institucional, monitoreo del rendimiento, abordaje de asimetrías procesales, atención a las situaciones de vulnerabilidad estructural del campesinado e incidencia efectiva del campesinado en la configuración de la nueva jurisdicción. La distancia entre el cumplimiento procedimental y el cumplimiento material configura el espacio donde la implementación de la Jurisdicción Agraria deberá ser evaluada en los próximos años.

6.

CONCLUSIONES Y AGENDA DE INVESTIGACIÓN

La Sentencia C-099 de 2026 se sitúa en una encrucijada donde la sofisticación técnica de la Corte Constitucional choca con la persistencia de la desigualdad agraria en Colombia. Al resolver la disputa orgánica sobre quién debe administrar justicia en el campo, el fallo despliega una ingeniería jurídica que confirma la transición hacia una jurisdicción especializada, pero lo hace bajo una prudencia política cuyos

costos materiales para el campesinado son menos visibles que sus virtudes procesales. La providencia protege la estructura del Procedimiento Único y proyecta la creación de nuevos juzgados, pero opera sobre un campo institucional fragmentado, donde la desconexión entre la Agencia Nacional de Tierras y el Ministerio de Agricultura amenaza con convertir el horizonte de implementación de 2027 en una nueva promesa incumplida. El riesgo es que la Corte, al optar por una exequibilidad que preserva el régimen vigente, haya priorizado la estabilidad del sistema sobre la urgencia de resolver las asimetrías procesales que hoy dificultan que el habitante rural acceda a un recurso efectivo y oportuno.

Esta tensión se hace evidente al contrastar el espíritu de la Ley 160 de 1994 con la lógica imperante en el Decreto Ley 902 de 2017. Mientras que la normativa de los años noventa nació con vocación transformadora y redistributiva, orientada a democratizar la propiedad en uno de los países con mayor concentración de la tierra del continente, el modelo que la C-099 ratifica desplaza ese eje hacia el ordenamiento social de la propiedad. El cambio no es semántico. Implica el tránsito de una política de reforma agraria activa a un esquema de formalización administrativa que prioriza la regularización de títulos



sobre la entrega material de tierras. En ese escenario, el artículo 17 de UNDROP, que exige a los Estados garantizar el acceso real a la tierra como derecho humano, queda supeditado a una tramitología lenta y burocratizada que, bajo apariencia de seguridad jurídica, administra la exclusión histórica del campesinado en lugar de revertirla.

El reconocimiento del campesino como sujeto de especial protección constitucional, elevado a rango constitucional por el Acto Legislativo 01 de 2023, corre el peligro de quedar reducido a una categoría académica sin consecuencias materiales en los juzgados. La C-099 ratifica este estatus doctrinal, pero evita profundizar en cómo este reconocimiento debe traducirse en un escrutinio estricto frente a las medidas que dilatan la redistribución. Si la implementación de la nueva Jurisdicción Agraria se limita a replicar la lentitud de los procedimientos administrativos actuales, la brecha entre la norma y la realidad territorial se ensanchará. La justicia agraria no puede seguir siendo un ejercicio de paciencia heroica para quienes producen los alimentos del país. Requiere una arquitectura material que asuma que la celeridad es una condición sine qua non para la justicia en un contexto de acaparamiento y despojo estructural.

La trascendencia de este momento no se definirá en los salones de la Corte sino en la capacidad de los nuevos jueces y de las instituciones para dotar de contenido sustantivo lo que hoy es apenas un marco procedimental. El éxito de la jurisdicción especializada depende de que se entienda que el derecho agrario no es una rama técnica del derecho civil sino un instrumento de gestión de conflictividades sociales que debe dialogar con los estándares internacionales de debida diligencia. Si el Congreso no expide una ley de procedimiento que rompa con las asimetrías del pasado, y si el Consejo Superior de la Judicatura no garantiza una cobertura territorial efectiva, la C-099 será recordada como una sofisticada pieza de corrección dogmática que careció de la fuerza necesaria para transformar la estructura de poder sobre la tierra en Colombia.

La agenda de investigación que se desprende del análisis tiene cinco componentes. Primero, el seguimiento empírico del cumplimiento material de la orden quinta sobre implementación gradual de la Jurisdicción Agraria, con indicadores de cobertura territorial, capacidad de atención y articulación con el régimen procesal aplicable. Segundo, el estudio del rendimiento de la fase judicial del Procedimiento Único en la jurisdicción civil del circuito durante el periodo de transición, con datos sobre tiempos de resolución, tasas de favorabilidad para opositores campesinos y calidad de la valoración probatoria de los Informes Técnicos Jurídicos. Tercero, la construcción dogmática del test de constitucionalidad reforzado aplicable al régimen procesal agrario cuando el sujeto opositor es campesino, con desarrollo específico de los estándares de motivación reforzada, valoración probatoria y *in dubio pro paesano* esbozados en la sección 3. Cuarto, el análisis de la articulación procesal entre regímenes superpuestos en sede de la nueva jurisdicción agraria. Quinto, la incorporación sistemática de los estándares de UNDROP, las Directrices Voluntarias, el derecho a la participación y las observaciones del



sistema universal a la práctica del litigio agrario nacional, con énfasis en las asimetrías procesales del bloque 75-76-80 del Decreto Ley 902 que la C-099 dejó sin examinar.

El desafío para la academia y las organizaciones sociales es vigilar que este nuevo arreglo institucional no se convierta en otro episodio de formalismo jurídico vacío, sino en el motor de una reforma agraria que sea, por fin, una realidad tangible en el territorio.

Referencias bibliográficas

Normativa

Constitución Política de Colombia de 1991, artículos 1, 13, 29, 58, 64, 65, 93, 94, 229, 238A, 241.

Acto Legislativo 01 de 2016, «por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final».

Acto Legislativo 01 de 2023, «por el cual se modifica el artículo 64 de la Constitución Política».

Acto Legislativo 03 de 2023, «por el cual se adiciona el artículo 238A a la Constitución Política».

Decreto 2067 de 1991, «por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional».

Decreto Ley 902 de 2017, «por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral». Diario Oficial No. 50.248 del 29 de mayo de 2017.

Decreto Ley 4633 de 2011, «por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas».

Decreto Ley 4635 de 2011, «por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras».

Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso.

Ley 2294 de 2023, Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 «Colombia Potencia Mundial de la Vida».



Ley Estatutaria 2570 de 2026, de la Jurisdicción Agraria y Rural.

Resolución 464 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por la cual se adoptan los lineamientos estratégicos de política pública para la agricultura campesina, familiar y comunitaria.

Jurisprudencia

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-225 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero (bloqueo de constitucionalidad).

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa (carga argumentativa en la acción pública).

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-644 de 2012 (régimen de baldíos).

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-371 de 2014.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-077 de 2017 (Zonas de Reserva Campesina).

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-073 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado (control automático del Decreto Ley 902 de 2017).

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-300 de 2021 (campesinado como sujeto de especial protección constitucional).

Corte Constitucional de Colombia, Auto A-1832 de 2024 (admisión parcial en el expediente D-16791).

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-294 de 2024, M.P. Natalia Ángel Cabo (inexequibilidad del numeral 6 y el parágrafo 3 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023).

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-383 de 2024 (cosa juzgada absoluta sobre la C-294 de 2024).

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-099 de 2026, M.P. Vladimir Fernández Andrade, Expediente D-16791.

Instrumentos internacionales

Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 73/165 de 17 de diciembre de 2018, por la cual se adopta la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (UNDROP).

Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Resolución 21/19 de 2012, por la cual se establece el Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre los Derechos de los Campesinos.

Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Resolución 54/3 de octubre de 2023, por la cual se establece el Grupo de Trabajo sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales.

Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional. Roma: FAO, 2012.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968.

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989), ratificado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991.

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), ratificada por Colombia mediante la Ley 51 de 1981.

Informes temáticos del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre Colombia (ciclos sucesivos).

Recomendaciones del Examen Periódico Universal a Colombia, Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (cuarto ciclo, 2023).

Doctrina y fuentes documentales

- Agencia Nacional de Tierras. (25 de septiembre de 2025). «Corte Constitucional admite demanda contra el Decreto Ley 902 de 2017 presentada por la ANT». Nota de prensa institucional. Recuperado de ant.gov.co
- Comisión de Expertos sobre el Campesinado. (2018). *Conceptualización del campesinado en Colombia*. Documento técnico. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2014). *Tercer Censo Nacional Agropecuario*. Bogotá: DANE.
- Duarte Torres, C. A. (Comp.). (en prensa). *Hacia una antropología del Estado colombiano*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Duarte Torres, C. A., y otros. (2022). *Guerra contra el campesinado (1958-2019): dinámicas de la victimización en el conflicto armado colombiano*. Bogotá: Dejusticia y Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad.
- Fajardo Montaña, D. (2014). *Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana*. Bogotá: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.
- Fals Borda, O. (1975). *Historia de la cuestión agraria en Colombia*. Bogotá: Carlos Valencia Editores.
- Machado, A. (2009). *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia: de la colonia a la creación del Frente Nacional*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Salinas Abdala, Y. (2017). *El derecho a la tierra y al territorio en Colombia*. Bogotá: Oxfam.
- Sociedad de Agricultores de Colombia – SAC. (11 de noviembre de 2025). «Demanda del director de la ANT contra el Decreto Ley 902 y la fase judicial de los procesos agrarios». Revista SAC No. 1063. Recuperado de sac.org.co

